



Justicia
Justicia

REVISTA de DERECHO ADMINISTRATIVO

Administrativa

DIRECTOR

Miguel Sánchez Morón

editorial

LEX NOVA

REVISTA

Justicia Administrativa

CONSEJO ASESOR

Iñaki Agirreazkuenaga Zigorraga CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO. **Javier Barnés Vázquez** CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE HUELVA. **Antonio Embid Irujo** CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA. **Germán Fernández Farreres** CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. **Javier García Roca** CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD DE VALLADOLID. **Francisco López Menudo** CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE SEVILLA. **Ángel Menéndez Rexach** CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. **Luis Ortega Álvarez** CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA. **Manuel Rebollo Puig** CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA. **Joaquín Tornos Mas** CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE BARCELONA.

DIRECTOR

Miguel Sánchez Morón

CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

SECRETARÍA TÉCNICA

Margarita Beladiez Rojo

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

© LEX NOVA 2004

EDICIÓN	EDITORIAL LEX NOVA, S.A.
TELÉFONO	General Solchaga, 3 47008 Valladolid 902 457 038
FAX	983 457 224
E-MAIL	clientes@lexnova.es
ISSN	1139-4951
DEPÓSITO LEGAL	VA. 777/1998

Esta publicación no podrá ser reproducida total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrostáticos, electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos, o cualquier otro medio, sin el permiso previo, por escrito, de Editorial Lex Nova. La Editorial no asume responsabilidad alguna consecuente a la utilización o no invocación de la información contenida en esta publicación. Editorial Lex Nova no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas en las colaboraciones que se reproducen, dejando a la responsabilidad de sus autores los criterios emitidos.

EL DERECHO URBANÍSTICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (II)

Sumario:

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

La Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria [5]
LUIS MARTÍN REBOLLO

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA

Derecho urbanístico en Castilla-La Mancha. Breves notas sobre la LOTAU y su Ley de Modificación [33]
JOANA ALSINA ENRÍQUEZ

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

Notas sobre la Ley de Urbanismo de Cataluña [61]
CARLES PAREJA I LOZANO

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

La Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura [81]
MARCOS VAQUER CABALLERÍA

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia [113]
ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA

COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Singularidades del régimen urbanístico y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco [121]
IÑAKI AGIRREAZKUENAGA
MARÍA YEREGUI HERNÁNDEZ

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

La Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia

JOSÉ ANTONIO LÓPEZ PELLICER

[165]

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA

Notas sobre la legislación urbanística de La Rioja: normas para la metrópoli y minifundismo local

CARLOS COELLO MARTÍN

[189]

La Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

LUIS MARTÍN REBOLLO

Catedrático de Derecho
Administrativo
Universidad de Cantabria

Sumario:

I. Introducción. II. Planteamiento general: principios básicos, sistemática y contenido de la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

A) El Título Preliminar. B) El planeamiento. C) Clasificación y régimen jurídico del suelo. D) La ejecución del planeamiento. E) Edificación, disciplina e intervención en el mercado del suelo. F) Organización y régimen jurídico. G) Disposiciones Adicionales y Transitorias. **III. Reflexiones finales.**

I. INTRODUCCIÓN

1. Hace ahora dos años, el 5 de septiembre de 2001 entró en vigor la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (en adelante LOTRUSCA), dos meses después de su publicación. Su virtualidad, no obstante el tiempo transcurrido, ha sido aún escasa porque hasta ahora prácticamente sólo se ha aplicado el régimen transitorio, pendiente en lo demás de que se aprueben planes adecuados ya a la nueva normativa.

En este breve artículo se pretende explicar el contenido fundamental y las orientaciones básicas de una Ley tan importante como ésta, aunque ello suponga, en buena medida, volver sobre planteamientos y esquemas ya explicitados con anterioridad¹. El hecho de

(1) Sobre la Ley de Cantabria 2/2001, el tratamiento más amplio corresponde al volumen colectivo dirigido por E. SÁNCHEZ GOYANES, *Derecho Urbanístico de Cantabria*, El Consultor, Madrid, 2002.

Véanse también, mis trabajos anteriores, de los que en buena medida trae causa o reproduce éste, "La Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria: una visión sistemática", en la Revista *Urbanismo y Edificación*, núm. 5, 2002, págs. 69 a 98; "Ordenación del Territorio y Urbanismo", en el volumen colectivo *Derecho Público de Cantabria (Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad de Cantabria)*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2003, págs. 505 a 563, y "La regu-

que se trate ahora de un público potencialmente diferente y que el Director de la Revista me haya insistido en el encargo de una exposición sistemática de dicha Ley justifica de algún modo la reiteración de contenidos, porque no trato de decir cosas diferentes a las que ya pensaba y he dicho con anterioridad acerca de una Ley, como digo, importante, aunque compleja porque compleja es, ciertamente, la realidad que disciplina.

La Ley de Cantabria 2/2001 es un texto amplio, de 264 artículos, divididos en 8 Títulos. Un texto para cuyo cabal entendimiento hay que considerar sus antecedentes, su contexto social, su encuadramiento en el contexto ordinamental del Estado complejo en que vivimos. Esto es, hay que partir de una visión sistemática. Y para ello nada mejor que comenzar enmarcando la Ley en su marco cronológico, finalista y funcional.

¿Por qué una Ley como ésta?. Esta Ley, como todas las que sobre la misma materia han aprobado las demás Comunidades Autónomas, trae causa del sistema constitucional de distribución de competencias. En efecto, la ordenación del territorio y el urbanismo son competencias exclusivas del legislador autonómico. Así se deduce del art. 148.1.30 de la Constitución y así consta como competencia exclusiva en el art. 24 del Estatuto de Autonomía de Cantabria:

Pero, en la realidad, el urbanismo no es sólo una competencia autonómica. Porque hay competencias estatales, que no son urbanismo, pero que condicionan el urbanismo: la regulación de la propiedad y el dominio público (las aguas, las costas, los puertos,...), la normativa de expropiación forzosa y de responsabilidad patrimonial, el procedimiento administrativo,... La competencia autonómica de urbanismo debe respetar, en todo caso, ese marco legislativo estatal. Pero debe respetar también las tradicionales competencias de ejecución de que disponen las entidades locales. Los municipios poseen, efectivamente, el bloque mayoritario de las competencias de ejecución de la legislación autonómica. Y aunque esas competencias dependen de la Ley y, en hipótesis, otra Ley las puede constreñir o reducir, no parece que una opción de ese tipo se cohoneste bien con la garantía de la autonomía municipal y con el criterio descentralizador que, reforzado hoy por el principio de subsidiariedad, inspira todo el sistema.

2. Así pues, competencia legislativa autonómica enmarcada, por arriba, por las competencias legislativas estatales no urbanísticas, pero con incidencia en el urbanismo, y, por abajo, por las competencias de ejecución y gestión urbanística de los municipios.

Hasta 1997 las Comunidades Autónomas apenas hicieron uso de esa competencia legislativa “exclusiva” en materia de urbanismo. En su ausencia, la interpretación generalizada de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE (“El derecho estatal será, en todo

lación del suelo rústico en la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria”, en el libro colectivo *Homenaje al Prof. Luis Rojo Ajuria: Escritos Jurídicos*, Santander, 2002, págs. 983 a 996.

Téngase en cuenta asimismo, J. V. MEDIAVILLA CABO, “Comentarios a la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDU)*, núm. 188, 2001, págs. 113 a 132. Y del mismo autor, con Á. L. SAINZ PÉREZ e idéntico título (“Comentarios a la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo”), en *Revista de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, 2002, págs. 95 y ss.

caso, supletorio del derecho de las Comunidades “Autónomas”) suponía la vigencia y aplicación de la legislación del Estado; legislación que, desde 1992, estaba constituida, básicamente, en el RD legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, fruto, como es sabido, de la refundición de la Ley 8/1990, de 25 de julio y él a su vez Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.

En el caso de Cantabria la legislación aprobada por la Comunidad Autónoma fue realmente escasa y poco operativa, por lo que la vigencia del Texto Refundido de 1992 era prácticamente completa. Existía, en efecto, la Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial, cuyas previsiones fueron desarrolladas y carecía de toda operatividad. Se aprobó también la Ley 4/1992, de 24 de marzo, de constitución de reservas de suelo y otras actuaciones prioritarias, impugnada por el Estado ante el Tribunal Constitucional; impugnación de la que ha desistido una vez que la Ley 2/2001 la derogó. Y, finalmente, la más importante Ley 9/1994, de 29 septiembre, de usos del suelo en el medio rural, que, en su ámbito de aplicación desplazaba a la legislación estatal supletoria.

3. Este panorama cambió bruscamente en 1997 con la STC 61/1997, de 20 de marzo, que anuló gran parte de la Ley estatal vigente, esto es, el ya citado Texto Refundido de 1992. La doctrina fundamental de la Sentencia, que aquí no cabe sino exponer en sus términos gruesos, consiste en afirmar que cuando todas las Comunidades Autónomas han asumido las mismas competencias en una materia, el Estado no puede en absoluto legislar para ellas con carácter supletorio. Para poder legislar tiene que buscar un título competencial. Y como en esta materia no existe tal título estatal porque el urbanismo es de competencia autonómica, la conclusión es que, dándose los presupuestos de esta doctrina (esto es, habiendo asumido ya todas las CCAA competencias en materia de urbanismo), se anulan por falta de competencia todos los artículos del TR de 1992 que dicha norma consideraba supletorios. Carecen de validez por haber sido dictados por quien no es competente. El resto de los preceptos que sí se fundan en títulos estatales (propiedad, expropiación, etc.), con algún matiz que no hace al caso, subsisten.

En tales circunstancias, las CCAA que, como Cantabria, no habían legislado en materia de urbanismo o lo habían hecho de forma fragmentaria y aislada, se encontraron con un vacío normativo. Si no legislaban, el vacío derivado de la anulación

AL DECLARARSE NULO EL ARTICULADO SUPLETORIO DEL TR DE 1992 MEDIANTE LA STC 61/1997, DE 20 DE MARZO, CANTABRIA SE VIO OBLIGADA A DOTARSE DE UNA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA COMPLETA

parcial del TR de 1992 se tenía que rellenar con la legislación estatal supletoria anterior a 1992, es decir, anterior a la asunción de competencias autonómicas en materia de urbanismo. O sea, el TR de 1976; una norma que no siempre se adecuaba a algunas exigencias nuevas, ni a las previsiones de las reformas operadas por la Ley 8/1990 de la que, a fin de cuentas, traía causa el TR de 1992. Es decir, una norma que al no contemplar previsiones que sí estaban en el TR de 1992 y a partir de las cuales se habían elaborado o se estaban elaborando algunos planes de urbanismo, dejaba sin cobertura legal dichas previsiones. Y aunque se podía sostener, a mi juicio con corrección, que la anulación de buena parte del TR de 1992 no afectaba al planeamiento aprobado bajo su vigencia, lo que sí resultaba cierto era que los nuevos planes que se aprobaran no podrían contener instrumentos y previsiones que estaban en dicho TR de 1992 pero no en el, ahora de nuevo vigente, TR de 1976.

Todo ello impulsó a la Comunidad Autónoma, como, por lo demás, a otras muchas, a legislar con carácter urgente. Y así, en efecto, nada más publicarse la STC 61/1997 Cantabria aprobó una Ley provisional, de artículo único (la Ley 1/1997, de 25 de abril, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana), por la que hacía suya, como legislación autonómica, el contenido concreto de la legislación estatal preexistente (el TR de 1992) declarado inconstitucional por falta de competencia del Estado. Resultaba hasta cierto punto paradójico que una de las Comunidades que habían impugnado la Ley 8/1990 (de la que trae causa el TR de 1992) asumiera luego su contenido por el procedimiento de una remisión *in toto*. Pero la necesidad obliga y se trataba de una necesidad. Porque con esta improvisada técnica se pretendía salvar la legalidad de los Planes en trance de aprobación (singularmente, el de la capital: Santander) que habían sido redactados teniendo a la vista el TR de 1992, sus instrumentos y sus técnicas. Algunas de esas técnicas e instrumentos se referían a los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas en el suelo urbano, a la configuración de derechos, a la previsión de cesiones de aprovechamientos y a otras técnicas que, como ya he adelantado, no existían en el TR de 1976, “renacido” como norma supletoria en ausencia de legislación autonómica tras la STC 61/1997. De ahí que, aprovechando el buscado retraso en la publicación de la STC 61/1997 (se publicó en el BOE un mes después de su fecha, el 25 de abril), la Comunidad se apresurara a aprobar la mencionada Ley 1/1997 con la confesada intención de dotar de seguridad jurídica al proceso urbanizador y, al tiempo, proporcionar cobertura legal a los futuros planes que se aprobaran con previsiones sustantivas inexistentes en la “nueva” legislación supletoria del Estado.

Pero, al mismo tiempo, el Estado también concentró sus competencias no urbanísticas pero con incidencia urbanística (regulación de la propiedad, valoraciones, expropiación, indemnizaciones, pautas del procedimiento,...) en una norma que se impone a la competencia autonómica y que las CCAA no pueden desconocer por tratarse de materias de competencia plena o básica del Estado: la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que ha recibido el aval del TC en su STC 164/2001, de 11 de julio, sin perjuicio de la declaración de inconstitucionalidad y subsiguiente anulación de dos de sus preceptos (los arts. 16.1 y 38) y de la imposición de una doctrina interpretativa de algunos otros artículos. La Ley 6/1998, con la pequeña modificación parcial efectua-

da primero por el RD-Ley 4/2000, de 23 de junio, y más recientemente por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, que lo sustituyó, es, como digo, la vigente normativa estatal no urbanística pero de incidencia directa en el urbanismo.

Estas dos circunstancias, esto es, el carácter provisional de la Ley de Cantabria 1/1997 y la posterior aprobación de la Ley estatal 6/1998, imponían la necesidad de un texto legislativo propio que abordara el Derecho Urbanístico propiamente dicho, esto es, lo que hasta el momento había sido objeto del Derecho estatal preexistente. El resultado es la Ley 2/2001, de 25 de junio. Un texto que parte de la base de unas cuantas ideas que interesa resaltar y que está enmarcado con carácter general por dos tipos de condicionantes: la Ley estatal del Régimen del Suelo y Valoraciones, de 1998, y lo que se podría enunciar como la “cultura” jurídico-urbanística española tradicional.

De esta manera, el sistema de fuentes del Derecho Urbanístico en Cantabria es, en adelante, el siguiente:

1. La legislación (no urbanística) del Estado que incide indirectamente en la materia, constituida básicamente por la citada Ley 6/1998, de 13 de abril, y los preceptos del TR de 1992 no anulados por el TC (al considerarlos de competencia estatal), ni derogados por la Ley 6/1998: 46 artículos que total o parcialmente se mantienen vigentes (más que los 44 de la Ley 6/1998).
2. La Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo.
3. Supletoriamente, en lo que no estuviera previsto, ni chocara con las anteriores previsiones, la legislación estatal preconstitucional, esto es, el TR de 1976, aprobado por RD 1346/1976, de 9 de abril.
4. En el plano reglamentario la situación es idéntica: primero regirán los reglamentos autonómicos que se aprueben en desarrollo de la Ley 2/2001 y, mientras tanto o en lo no previsto por ellos, de forma directa o supletoria, los Reglamentos estatales aprobados en desarrollo del TR de 1976 que son, todos ellos, de 1978 (Reglamento de Planeamiento; Reglamento de Gestión y Reglamento de Disciplina Urbanística).

II. PLANTEAMIENTO GENERAL: PRINCIPIOS BÁSICOS, SISTEMÁTICA Y CONTENIDO DE LA LEY DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO DE CANTABRIA

1. Algunas de las opciones de la Ley 2/2001 eran soluciones obligadas. Y es que, en efecto, el legislador autonómico no tenía una libertad completa a la hora de aprobar la nueva Ley. Estaba limitado por algunos condicionantes que interesa destacar:

a) El primer condicionante obligado era el respeto a los límites de la legislación estatal válidamente existente: la Ley 6/1998 y los restos del TR de 1992, aunque hay que seña-

lar que el carácter básico de muchos preceptos de la Ley 6/1998 no impide desarrollos autonómicos diferenciados porque el Estado no puede, en esos casos, agotar la materia al regular las “bases”.

De todas maneras hay que destacar que el legislador estatal de 1998 ha impuesto dos cambios sustanciales respecto de la situación anterior que no es posible desconocer.

De un lado, el régimen de las valoraciones, sobre todo a efectos expropiatorios, asignando como regla el valor de mercado y eliminando así la dualidad de valores hasta entonces aplicables, de manera que, como digo, se fija un único valor, el valor real, respecto del que, una vez fijado el principio, la Ley se limita a establecer el método aplicable para fijarlo en cada clase de suelo.

El segundo cambio sustancial de la Ley 6/1998 consiste en incorporar potenciales contenidos urbanísticos a todo el suelo no expresamente protegido y formalmente excluido de la urbanización. El cambio, en efecto, se sitúa en la regulación de las distintas clases de suelo; regulación que la Ley considera el “presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana” y, por tanto, de competencia estatal. Y justamente ahí, con la idea de facilitar la oferta de suelo, se posibilita la urbanización de todo el suelo “en el que no concurren razones para su preservación” de acuerdo con lo dispuesto en el planeamiento y en la legislación territorial o sectorial. Esto es, se trata de lo que se ha definido como una cierta liberalización del suelo que se logra por el procedimiento de cambiar lo que hasta ese momento era el suelo residual, es decir, el suelo rústico o no urbanizable. En adelante, el suelo residual ya no será, como antes, el suelo rústico o no urbanizable, sino el urbanizable, que se define negativamente como aquel que “no tenga la condición de urbano o de no urbanizable”. De modo que el Plan, además de identificar el suelo urbano, ha de delimitar y precisar también, concreta y positivamente, cuál es el suelo rústico porque todo lo demás será urbanizable. Pero ese mismo planificador no tiene libertad absoluta para definir el suelo rústico con sus propios criterios. Sólo puede hacerlo en atención a la existencia de unos valores que plasma genéricamente la Ley estatal y cuya concreción el planificador debe justificar y motivar lo que, dado el punto de partida de la Ley, significa que debe explicar qué valores de los previstos en la Ley están presentes para excluir un determinado suelo del proceso urbanizador. Porque, de no existir esos valores sustantivos, el suelo debe ser, como regla, urbanizable.

Se trata de un cambio importantísimo, que deja poco margen para una ampliación de la definición del suelo rústico o para la contemplación de una cierta escala o gradación de ese suelo. Ello no obstante, cabe adelantar ya que la Ley de Cantabria 2/2001 ha apurado ese margen ampliando las posibilidades de definir suelo rústico, en línea, por cierto, con lo que de una manera un tanto sutil se apunta en el FJ 14º de la STC 164/2001 a propósito justamente de la Ley 6/1998. Y en coherencia con lo que, finalmente, ha hecho la Ley estatal 10/2003, de reforma de la Ley 6/1998, al modificar la redacción del art. 9 de esta última.

b) Si el primer condicionante era la vinculación a la legislación estatal básica, el segundo venía impuesto, desde luego, por la autonomía municipal en los términos en que la ha definido el Tribunal Constitucional y según la ha concretado la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local. Y es que, como ya se ha indicado, los municipios han gestionado tradicionalmente el urbanismo. No tenían, claro es, competencias legislativas, pero sí la mayor parte de las competencias de ejecución. El principio de autonomía imponía ampliar esas competencias allí donde no estuvieran en juego intereses supra-municipales y eso es lo que, efectivamente, ha hecho la Ley 2/2001.

c) Había, además, otros condicionantes que imponía el sentido común. En primer lugar, el respeto a una tradición, un lenguaje y una cultura que, trabajosamente, ha ido consolidándose desde hace apenas medio siglo, en concreto desde 1956, fecha de la primera Ley del Suelo, con la que puede decirse que surge entre nosotros el moderno Derecho Urbanístico. La labor de algunas instituciones, autores y colectivos contribuyó a expandir un lenguaje específico y un haz de conceptos rigurosos que no era cuestión de tirar por la borda sin muy buenas razones. Se trataba, pues, de respetar en lo posible la doctrina y, sobre todo, la tradición cultural y lingüística que ha creado un bagaje común y compartido de todos los que participan en el proceso urbanístico. Ideas, conceptos, definiciones y palabras que no era conveniente, desconocer. Eso no significa, según precisa la Exposición de Motivos, que la Ley sea siempre continuista dado que aporta también precisiones y soluciones adaptadas a las peculiaridades propias de la Comunidad.

d) Y, finalmente, había un último condicionante impuesto también por el sentido común que era el de asumir las experiencias positivas ajenas. Tener en cuenta que la originalidad por la originalidad no sirve. Y que había que considerar los precedentes. No sólo lo que ya existía anteriormente (legislación estatal) sino también muchos aspectos aprovechables de la experiencia de la legislación autonómica aprobada después de la STC 61/1997 y antes de la Ley de Cantabria, en particular, las Leyes de Galicia (1997), Castilla-La Mancha (1998), La Rioja (1998), Aragón (1999), Castilla y León (1999) y Canarias (2000), pero muy particularmente las previsiones de las Leyes de Aragón, Castilla y León y La Rioja, algunos de cuyos preceptos la Ley de Cantabria asume para sí en términos iguales, parecidos o adaptados a sus peculiaridades específicas.

**DURANTE LA TRAMITACIÓN
PARLAMENTARIA DEL
PROYECTO DE LEY SE
ACEPTARON LA MAYORÍA
DE LAS PROPUESTAS DE
LA OPOSICIÓN, SIENDO
APROBADO EL TEXTO POR
UNANIMIDAD, LO QUE DA
A LA LEY UNA
LEGITIMIDAD
SOBREAÑADIDA**

2. Con estos antecedentes y sobre la base de esos condicionantes, el primer borrador de Anteproyecto se conoce en abril de 2000. A partir de ese momento la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda, responsable del texto, decidió abrir un trámite informal de sugerencias y observaciones, y envió el documento a numerosas colectivos, corporaciones e instituciones públicas y privadas. Emitieron informes las Consejerías del Gobierno Regional, la Federación de Municipios, varios Ayuntamientos, los Colegios profesionales más directamente afectados (Arquitectos, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Caminos), el Consejo Económico y Social, la Asociación de Constructores y algunas otras aportaciones privadas. Con el primitivo texto y el análisis detallado de los informes citados se elaboró un amplio documento de respuesta, una a una, a todas las observaciones recibidas. Con él, se aprobó un Anteproyecto que recogía en verdad muchas de las numerosas sugerencias recibidas. La publicación comparada del primer borrador y del Anteproyecto de 2001 permitiría constatar claramente este aserto.

Finalmente el Gobierno aprobó el Proyecto de Ley el 1 de marzo de 2001. Y a partir de ese momento se inició una negociación política entre los tres Grupos parlamentarios del Parlamento que propició algunos cambios y la sustancial aceptación de la mayoría de las propuestas de la oposición que se sustanciaron en una cincuenta de enmiendas rubricadas luego por todos los grupos parlamentarios en lo que más adelante se denominó “el espíritu de la ley del suelo”. Fruto de este acuerdo fue el dato destacable de que la Ley fuera aprobada por unanimidad en el Pleno de la Cámara celebrado el 11 de junio de 2001. Más allá de otras cuestiones de contenidos concretos, ese dato formal es importante porque dota a la Ley de un apoyo notable y de una legitimidad sobreañadida. La que finalmente fue la Ley 2/2001, de 25 de junio, se publicó en el BOC de Cantabria del 4 de julio y entró en vigor a los dos meses de su publicación, el 5 de septiembre de 2001, excepto las Disposiciones Transitorias Novena y Décima (prohibición de toda construcción en suelo rústico en tanto no existan los planes de desarrollo rural y medidas cautelares en el ámbito del litoral) que entraron en vigor el día 5 de julio de 2001.

Con posterioridad la Ley ha sufrido algunas pequeñas modificaciones. Por Ley 9/2001, de 22 de diciembre, se modificó levemente la Disposición Transitoria Novena.2. Por Ley 5/2002, de 24 de junio, se previeron una serie de rígidas prohibiciones con carácter cautelar hasta tanto se aprobara el Plan de Ordenación del Litoral contemplado en la Disposición Adicional Cuarta. Al mismo tiempo, esa Ley incluyó normas de aplicación directa relativas a distancias para los cementerios y sometió a evaluación de impacto ambiental los instrumentos de planeamiento urbanístico; previsión ya existente con anterioridad pero que, al estar contemplada en una norma de rango reglamentario, una Sentencia había anulado. La Ley 10/2002, de 23 de diciembre, modifica el art. 40 en lo relativo a un concreto estándar de espacios libres, modificando el mínimo previsto de aparcamientos públicos. Finalmente, la Ley 2/2003, de 23 de julio, amplió un año más las medidas cautelares previstas en la anterior Ley 5/2002 y derogó los arts. 253 y 254, relativos a las Comisiones Regionales de Ordenación del Territorio y de Urbanismo, que se unifican en una sola, tras la decisión del nuevo Gobierno surgido de las elecciones autonómicas de mayo de 2002 de reunificar en una sola Consejería ambas materias.

3. Antes de analizar, siquiera sea sumariamente, cada uno de los ocho Títulos en los que se divide la Ley 2/2001 parece conveniente aludir a los principios inspiradores de un texto que, como ya se ha dicho, pretende, ante todo, ser fiel a la normativa estatal que externamente lo enmarca, fiel al principio constitucional de la autonomía municipal y fiel también a la cultura urbanística convencional. Sobre estas bases, se pueden identificar las siguientes opciones o criterios de referencia.

a) *Una opción por una única norma que regule y contemple la Ordenación territorial y el urbanismo*, como han hecho otras Comunidades Autónomas (Navarra, La Rioja, Castilla-La Mancha,...) desde el convencimiento de que una y otra materia suponen un *continuum* sin deslindes netos y precisos. Como señala la Exposición de Motivos: “La visión municipal del urbanismo ha de integrarse en la más amplia de la ordenación territorial. Pero, a su vez, la perspectiva general de la ordenación territorial no es casi nada si no se plasma, incide y concreta en la más específica ordenación del suelo, que se hace a nivel municipal. Ello conduce a la conveniencia de contemplar conjuntamente ambas perspectivas” tanto más en una Comunidad Autónoma pequeña en la que la “ordenación territorial apela y conecta directamente con el urbanismo, entendido éste no sólo como la regulación de las construcciones urbanas, sino también, en general, la disciplina de los asentamientos humanos. Una perspectiva que incluye el suelo urbano que hay que consolidar, rehabilitar o conservar; el suelo que se debe urbanizar (esto es, el suelo de crecimiento) y, también, desde luego, el régimen del suelo rústico, en el que se han de prever tanto los criterios de su protección como las limitadas posibilidades constructivas que se admitan en él”.

A la Ordenación territorial, no obstante, la Ley le dedica pocos preceptos porque los problemas ahí son distintos de los del urbanismo. No hay que ejecutar, ni distribuir beneficios y cargas. Sólo prever los tipos de planes, su contenido mínimo y su procedimiento de elaboración. A la postre, lo más importante de la Ordenación territorial no es tanto el resultado del Plan correspondiente sino, como se ha dicho con acierto, el procedimiento de su elaboración para aunar en él y coordinar las políticas territoriales de las distintas Administraciones Públicas presentes en el territorio (el Estado, la Comunidad Autónoma, los municipios). Y es que, en efecto, si la ordenación del territorio pretende “visualizar” la política económica en el territorio, o, dicho de otra manera, si es la plasmación territorial de la política económica y medioambiental, resulta que en el mismo territorio coinciden varias Administraciones con competencias propias que es conveniente, cuando no necesario, coordinar. El mejor Plan regional de ordenación del territorio se queda en nada si no se convierte también en el lugar de encuentro de políticas ajenas de incidencia territorial (carreteras, autovías, ferrocarriles,...). De ahí la insistencia de la Ley en que la elaboración del Plan o de los Planes territoriales venga precedida de una amplia participación de otras Administraciones como plasmación también de la doctrina constitucional acerca de la coordinación y colaboración interterritorial.

b) *Un segundo principio es un intento de simplificar contenidos y procedimientos*. Simplificar el contenido de los Planes territoriales de manera que bajo una misma denominación (el Plan Regional de Ordenación Territorial) cabe la posibilidad de uno o varios Planes, de ámbito regional o comarcal, general o sectorial. Con las únicas cautelas de que si hay un Plan de ámbito regional su eventual desarrollo por un Plan de ámbito comarcal debe atenerse a las previsiones de aquél.

Se trata también de simplificar los nombres. Así, por ejemplo, todos los instrumentos de planeamiento municipal se denominan Planes y desaparecen, con ese nombre, las Normas Subsidiarias o Complementarias de planeamiento. La Ley procura que la denominación de cada instrumento responda a su real contenido. Por ejemplo, define y singulariza la reparcelación como técnica aplicable tanto en el sistema de compensación como en el de cooperación, frente a la regulación anterior que en el sistema de compensación no hablaba de reparcelación cuando, en la práctica, la compensación no era sino una reparcelación con otro nombre que, precisamente por ello, podía generar confusión conceptual y dificultad de entendimiento.

Se simplifica el contenido de los Planes de manera que, a partir de un contenido mínimo obligado, cada municipio podrá ir aumentando las determinaciones de manera que cada Plan se adapte a las auténticas necesidades de dicho municipio.

Se simplifica, finalmente, la gestión, flexibilizando exigencias, requisitos, plazos.

Y se detecta una permanente preocupación por la sistemática, de manera que del sumario y de la denominación de los Títulos, Capítulos e incluso artículos resultantes se puede deducir globalmente no sólo su contenido sino el porqué de su ubicación y de ese contenido.

c) Un tercer criterio apunta a la idea de posibilitar más que imponer. La Ley es, en efecto, una Ley posibilitadora tanto en el ámbito del planeamiento, como ya se ha indicado, como en el de la gestión. No así en la disciplina. En efecto, los Planes se conciben con gran flexibilidad de contenidos y van desde unas exigencias mínimas a un posible contenido más complejo. Una especie de acordeón normativo que se amplía o se reduce, como gráficamente dice la Exposición de Motivos. Esa libertad se compensa con las normas de aplicación directa y los estándares urbanísticos que se imponen a los Planes como contenidos inderogables o mínimos denominadores normativos comunes. Normas y estándares que son de variado contenido. Unos proceden del Reglamento de Planeamiento de 1978, elevados al nivel legal. Otros son de nuevo cuño. En todo caso, se trata de mínimos protectores a partir de los cuales el planificador podrá ampliar las exigencias, pero no reducirlas. A este respecto se establecen diferencias y posibilidades entre los distintos municipios. Menos exigencias en el planeamiento de los municipios pequeños, pero, a cambio, mayores previsiones de aplicación directa de la Ley. Posibilidad de más exigencias de estándares en los municipios turísticos, a cuyo efecto se maneja no sólo el tradicional criterio de la densidad sino también el del número máximo de viviendas, dado que los apartamentos turísticos pueden conllevar menores metros cuadrados para la misma densidad.

En la gestión destaca una cierta deslegalización de las cesiones, de manera que la ley adopta el criterio de fijar un máximo y deja a los municipios y al planeamiento la posibilidad de reducirlo.

Cabe decir también que es una Ley de búsqueda de equilibrios, que dedica una prioritaria atención al medio ambiente, tanto en los contenidos mínimos que impone como en las referencias de principio que expresa.

Pero, en cambio, creo que puede sostenerse también que, precisamente por ser una norma posibilitadora que deja mucho margen al planeamiento, se trata de una Ley que impone algunos cambios de actitud entre las autoridades y los profesionales que la han de aplicar y gestionar. En particular, impone una mayor atención en la forma de planificar. Y, desde luego, una mayor exigencia a la hora de motivar las decisiones.

d) *La Ley pretende ser una norma realista, que parte y tiene en cuenta los datos que proporciona la realidad física, social y jurídica de la Región algunos de los cuales se mencionan en la Exposición de Motivos.* Cantabria tiene, en efecto, 102 municipios, la mayoría de ellos de escasa población: 30 de menos de 1.000 habitantes; 54 entre 1.000 y 5.000 habitantes, 8 con más de 5.000 y menos de 10.000 habitantes y sólo 4 municipios con población superior a 15.000 habitantes. La población no se corresponde con núcleos compactos de manera que, con toda frecuencia, no existe la correlación presente en otras partes de España entre municipio y pueblo. Los municipios costeros agrupan más de los dos tercios de la población total cuando apenas suponen el 14 por ciento del territorio y la mayoría de ellos tienen la potencial presión urbanística del turismo. A esta realidad física corresponde una situación de planeamiento aceptable, al menos desde el punto de vista de la existencia de algún instrumento normativo. Otra cosa es su aplicación. Así, en 2001 había 12 municipios con Plan General, 64 con Normas Subsidiarias, 20 con Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano y sólo en 6 municipios inferiores a 1.000 habitantes no existía ningún instrumento. Estos datos conducen a que la Ley preste especial atención a los pequeños municipios, al planeamiento, al suelo rústico, a la transitoriedad para no obligar a un cambio brusco de lo que ya existe, etc.

e) *Es una Ley que opta decididamente por el principio constitucional de la autonomía municipal.* Como se dice en la Exposición de Motivos, si el modelo económico global es una competencia básicamente estatal y el modelo territorial una política autonómica, el urbanismo es, sobre todo, una decisión municipal, que tiene que respetar, claro es, las competencias estatales y autonómicas. Es verdad que la autonomía local no significa un ámbito competencial fijo y compacto y que apela más al cómo que al qué, esto es, que tiene que ver más con cómo se ejerci-

LA LEY TIENE EN CUENTA LA REALIDAD FÍSICA Y SOCIAL DE CANTABRIA, DONDE LOS MUNICIPIOS COSTEROS AGRUPAN MÁS DE DOS TERCIOS DE LA POBLACIÓN PERO APENAS SUPONEN EL 14 POR CIENTO DEL TERRITORIO

tan las competencias que las Leyes otorguen a los municipios (sin controles de oportunidad) que al contenido competencial concreto. Pero también es cierto que el principio descentralizador sobrevuela todo el edificio institucional. Y ése es, justamente, el punto de vista adoptado en la Ley, que busca un equilibrio realista entre el poder municipal y la salvaguarda de los intereses supramunicipales. Esta opción municipalista y equilibrada se observa en múltiples aspectos. Así, por ejemplo, en el aumento del poder municipal para elegir el tipo de Plan que se desee y para optar por contenidos diferenciados; en la previsión de que muchos Municipios puedan aprobar definitivamente sus Planes Parciales y otros instrumentos urbanísticos e incluso la posibilidad de que, en algunos, sus Ayuntamientos aprueben definitivamente los Planes Generales. En todo caso, la intervención del órgano autonómico que informe o apruebe estos Planes lo hará con criterios reglados y no discrecionales, de modo que no podrá imponer sus propios criterios materiales de diseño o de futuro si no existe una norma autonómica que los imponga, esto es, si no existen los Planes Territoriales en alguna de las variadas formas previstas. Esta misma idea de tendencia descentralizadora se observa igualmente en otros postulados de la Ley en el ámbito de la gestión.

4. Según ya se ha indicado, la Ley consta de 264 artículos divididos en 8 Títulos que, en esencia, regulan el planeamiento, la ejecución de ese planeamiento y la reacción frente al incumplimiento, con algunas referencias adicionales a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo y a la organización administrativa. O sea, las dos cuestiones centrales del Derecho Urbanístico: a) el diseño, esto es, la planificación, y b) la distribución de beneficios y cargas derivadas del Plan para que no recaigan desigualmente entre los propietarios afectados por él. Analizaré a continuación brevemente el contenido fundamental de los citados Títulos destacando las novedades más importantes.

A) El Título Preliminar

El Título Preliminar (arts. 1 a 9) está dedicado a los principios generales. Precisa las finalidades, objeto, y contenido de la Ley, plasma la competencias administrativas y sienta las bases de las imprescindibles relaciones interadministrativas. Una novedad es el catálogo de derechos de los ciudadanos que plasma el art. 8 reiterando previsiones existentes en otras normas generales, incorporando otras nuevas y concretando derivaciones de otros principios legales o constitucionales.

B) El Planeamiento

El Título I de la Ley (arts. 10 a 91) se ocupa de los Instrumentos de ordenación (Planeamiento territorial y urbanístico) y es el más largo, con 82 preceptos divididos en 6 Capítulos. Cumple la función primaria del Derecho Urbanístico: prefigurar y enmarcar el diseño futuro.

Se contemplan en este Título los instrumentos del planeamiento territorial y urbanístico, distinguiendo entre planes territoriales y planes urbanísticos. Se incluye también la regulación de las ya citadas normas de aplicación directa y los estándares sustantivos mínimos que los Planes deben respetar y que se refieren a la protección medioambiental, entorno, paisaje, distancias, alturas, volúmenes, edificabilidad, densidad, equipamientos y espacios libres,... ; cuestiones todas ellas clave porque son los únicos aspectos sustanciales o materiales de la Ley, a partir de los cuales se efectúa una remisión al planeamiento concreto, donde la norma se limita a posibilitar opciones.

El planeamiento territorial pivota sobre tres posibles instrumentos: a) el PROT (Plan Regional de Ordenación Territorial), o los PROTs (ya que es posible tanto que sea un Plan único como varios), que, en todo caso, se aprueban por Ley y vinculan al planeamiento municipal; b) las NUR (Normas Urbanísticas Regionales), que aprueba el Gobierno y pueden referirse a todo el territorio o a partes concretas de él, pero que no son de aplicación inmediata ni vinculan al planeamiento municipal sino que lo completan o suplen, en su caso; c) los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional, instrumentos aislados de carácter excepcional que aprueba el Gobierno, previa declaración formal de interés supramunicipal, por razones de tipo industrial o de grandes equipamientos y que se imponen al planeamiento municipal, y d) algunos Planes Especiales de desarrollo del PROT.

El planeamiento urbanístico contempla los instrumentos clásicos: a) el Plan General de Ordenación Urbana; denominación única que se aplica en todos los casos con independencia de que dichos Planes tengan un contenido más o menos amplio, según posibilita la Ley, que distingue entre un contenido necesario y otro posible; b) los Planes Parciales, en los que, en coherencia con la nueva perspectiva derivada de la Ley estatal, se precisan los supuestos de Planes de iniciativa pública y de iniciativa particular, regulando en el caso de estos últimos la consulta vinculante que pueden pedir los interesados en desarrollar zonas del suelo urbanizable residual); c) los Planes Especiales, que tienen distinta operatividad y contenido (pueden ser Planes de desarrollo del PROT; de desarrollo del PGOU; venir impuestos por normas sectoriales o ser Planes independientes en algunos escasos supuestos y materias tasados y limitados), y d) Otros Instrumentos como los Estudios de Detalle, los Proyectos de Urbanización y las Ordenanzas municipales ... con algunas novedades y modificaciones respecto de lo que hasta el momento era Derecho vigente.

El resultado es, en efecto, un sistema de fuentes que puede decirse compagina la preservación de las competencias autonómicas y la autonomía municipal.

No voy a entrar en todos los detalles de este Título para no alargarme más. Sólo diré que la Ley, obviamente, regula los contenidos de cada Plan, su operatividad, forma de elaboración, aprobación y efectos, precisando también algunas normas especiales para los pequeños municipios. Destacaré, no obstante, algunas de sus novedades más notables, entre otras muchas de menor entidad.

Entre esas novedades está la ya mencionada flexibilización de contenidos de los Planes, tanto de los territoriales como los urbanísticos. En el caso del PROT lo que importa es

que se concibe con gran flexibilidad de contenidos y documentación y que se articula siguiendo un procedimiento ampliamente participativo que concluye en una Ley. Algo parecido cabe decir de las Normas Urbanísticas Regionales, que también pueden ser de ámbito diferenciado. Los Planes Generales, que también se conciben de forma muy flexible, los aprueba la Comisión Regional de Urbanismo conforme a criterios reglados, pero cabe la posibilidad de que se delegue a algunos municipios la aprobación definitiva, sustituyendo la intervención de la CRU por un informe vinculante. Los Planes Generales pueden cumplir el papel de Planes Parciales en parte del suelo urbanizable, con el correlato de que, en tal caso, el régimen de sus modificación es el de los PP y no el del PG, lo que flexibiliza el procedimiento. Se prevé también la posibilidad de que muchos municipios aprueben definitivamente sus Planes Parciales. Se limitan, en todo caso, las competencias de la Comisión Regional de Urbanismo a la hora de aprobar o rechazar los Planes (o el informe vinculante sustitutivo de la aprobación) puesto que debe actuar con criterios reglados y sólo puede imponer decisiones si se fundan en la preexistencia de una norma legal o un Plan territorial previo. Hay también precisiones novedosas en el régimen de los edificios fuera de ordenación que los Planes deben identificar expresamente pero cuyo régimen se flexibiliza en determinados supuestos (art. 88). Y se adoptan medidas para la necesaria publicidad (no sólo publicación) del contenido real de los planes.

Especial importancia tienen las normas de aplicación directa y los estándares urbanísticos que los Planes deben respetar y que constituyen, como ya he dicho, los únicos criterios sustanciales o materiales de la Ley. Estas normas, a las que se refieren, entre otros, los arts. 32 a 41 de la Ley, son directrices que es muy difícil, cuando no imposible, concretar más en un texto legal. Es casi inevitable que la norma se mueva y utilice conceptos indeterminados y criterios de tendencia cuya aplicación en cada caso concreto controlarán los tribunales. Para hacer prevalecer en lo posible la decisión administrativa sólo aparece un remedio: la adecuada, suficiente y concreta motivación que determine lo indeterminado, esto es, que justifique las opciones y su adecuación al parámetro o directriz de la Ley. El juez no puede sustituir la decisión administrativa por su propia opinión. No le corresponde, como regla, decir si una opción de planeamiento es oportuna o no. Pero sí puede operar en términos negativos, esto es, podrá anular una concreta decisión si no se adecua al ámbito de la norma. Lleva a cabo, pues, una tarea hermenéutica de traducción y concreción de la norma al caso concreto y, desde esa perspectiva, opera con criterios reglados aunque la norma esté enunciada en términos de principios, pautas o directrices. El juez lleva a cabo, por llamarlo de alguna manera, un control “negativo”, que se verá tanto o más facilitado (o dificultado) cuanto más y mejor motivada esté la decisión administrativa de manera que razonablemente se justifique su adecuación a la directriz o criterio de principio.

En estos simplificados términos se produce el control judicial en éste y en otros casos. El uso de los conceptos indeterminados permite, sin embargo, hacer avanzar la norma sin cambiarla cada vez, sujeta como está a interpretaciones que evolucionan a medida que evoluciona la propia sociedad. Pero lo que importa destacar es que la motivación de la vinculación de la decisión concreta al criterio del principio se muestra en muchos casos

como el mejor “blindaje” de la decisión, porque ante una adecuada motivación el juez tendrá muchas dificultades para anular la decisión sin traspasar la prohibición de sustituir los criterios de la Administración por sus personales criterios. Habrá, pues, un “plus” de verosimilitud a favor de la opción administrativa.

De todas maneras, en muchos aspectos del ámbito urbanístico son inevitables los conceptos indeterminados. También en las normas de aplicación directa y en los llamados estándares urbanísticos, que son mínimos que se imponen a la libertad del planificador. Ésa fue, justamente, una de las novedades que introdujo el TR de 1976 y a ese tipo de conceptos se refieren, aluden y citan, con mayor o menor énfasis, todas las Leyes autonómicas, algunas de las cuales aluden, por ejemplo, como parámetros finalistas a la “sostenibilidad y protección del medio ambiente”, la “protección del patrimonio cultural”, la “calidad humana y cohesión social”, “la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades”, la conservación de “las formas tradicionales de ocupación humana”; el criterio de que el planeamiento fije “un índice de variedad urbana”, etc., Son, en cierto modo, las mismas ideas de tendencia a que apelan ciertos principios constitucionales. Es el mismo tipo de referencias a las que apuntan principios y criterios de la legislación medioambiental que aluden, por ejemplo, al mantenimiento de “los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales básicos”, la utilización “ordenada” de recursos, la preservación de “la belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje”. Es la utilización y apelación a conceptos de valor y de experiencia que sólo un análisis contextual puede determinar y concretar en cada caso.

Lo normal es que, como he dicho, el juez no sustituya el criterio de la Administración si dicho criterio está fundado, motivado y justificado en la línea del principio o directriz. En términos generales puede decirse que los Tribunales, y especialmente el Tribunal Supremo, han actuado en estos temas con mesura y prudencia elaborando una doctrina matizada que, por lo común, no ha admitido las discrepancias subjetivas o valoraciones estéticas cuando no hay un material probatorio suficiente. Como ejemplo, entre otros muchos, cabe citar la STS de 14 de noviembre de 1986 para la que el precepto sobre la “armonía del paisaje” no autoriza a la Administración a restringir el derecho a edificar motivando la denegación de licencia en criterios subjetivos de los miembros de la Corporación sino en otros criterios probatorios “de carácter técnico o estético que se sustenten por dictámenes o que

**EN MUCHOS ASPECTOS
DEL ÁMBITO URBANÍSTICO
SON INEVITABLES
LOS CONCEPTOS
INDETERMINADOS, QUE LA
ADMINISTRACIÓN LLENA
DE CONTENIDO,
PERMITIENDO A LA NORMA
EVOLUCIONAR CON LA
SOCIEDAD SIN TENER QUE
CAMBIARLA CADA VEZ**

dimanan del proyecto presentado”. Más todavía: la STS de 31 de diciembre de 1988 señala que se trata de conceptos jurídicos indeterminados “de indudable naturaleza reglada” aunque en su apreciación hay que reconocer a la Administración cierto margen de apreciación, o que si el aspecto estético “puede ser discutible”, la construcción considerada, “tal como lo ponen de relieve los propios dictámenes emitidos en autos (...) y la propia prueba documental fotográfica, no supone en modo alguno una falta de sintonía con la costumbre, hábito usual edificatorio propio de la zona del litoral español (...)”

De todas formas resulta interesante destacar cómo, hace treinta años, se dudaba de la operatividad de algunas normas de aplicación directa por considerar que su carácter principal y orientador dificultaría su aplicación por la Administración y los Tribunales, aunque se reclamaba, en general, su mantenimiento para apoyar una eventual voluntad administrativa tuteladora de esos valores². Hoy, a veces, se objeta lo contrario: se teme una aplicación excesiva de lo que son principios y criterios de tendencia. En esa tesitura la opción está en la necesaria justificación y en la posterior prudencia. Porque este tipo de normas y estándares suponen limitar la discrecionalidad de la Administración y potenciar el control judicial respecto de la actuación administrativa, como señaló hace mucho tiempo R. GÓMEZ-FERRER en un conocido trabajo³.

Las normas de aplicación directa de la Ley comentada no se separan de estos criterios y no son, desde luego, más vagas e imprecisas que las que aparecen en otras Leyes autonómicas. Su contenido podrá ser discutido, sus magnitudes podrán ser objetadas, pero lo que es ya un lugar común es la conveniencia de la técnica. Una técnica que es un compromiso de mínimos, y, en algunos casos, montada sobre la fórmula de conceptos abiertos porque tan distorsionante y negativo puede ser constreñir la libertad creadora como no imponer criterio alguno. Y una técnica que en sí misma no constituye ninguna novedad desde los arts. 72 a 74 del TR de 1976 hasta el aún parcialmente vigente art. 138 del TR de 1992. Con todo, la Ley permite muchas veces una excepción motivada.

C) La clasificación y régimen jurídico del suelo

El Título II (arts. 92 a 116) regula la clasificación del suelo. Se trata de la decisión básica previa a la aplicación de un genérico régimen jurídico que se concreta luego y que, en parte, viene impuesto por la legislación estatal cuando dicho régimen conecta con el contenido del derecho de propiedad.

La clasificación del suelo incluye, pues, la perspectiva del suelo urbano consolidado o que aún hay que consolidar, rehabilitar o conservar; el suelo de crecimiento futuro, esto es, el suelo urbanizable, distinguiendo entre el previsto para facilitar el crecimiento inmediato y el restante; y, finalmente, el régimen del suelo rústico, en el que se han de prever los criterios de su protección.

(2) Cfr., por ejemplo, L. MARTÍN-RETORTILLO, “Problemas jurídicos de la tutela del paisaje”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 71, 1973.

(3) Cfr. “En torno a los estándares urbanísticos”, en *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, núm. 4, 1975, pág. 79.

Las tres clases de suelo clásicas (urbano, urbanizable y no urbanizable) en la Ley se convierten, en realidad, en 6 porque cada una de ellas se subdivide en dos. El suelo urbano será consolidado (la ciudad ya hecha) y no consolidado (aquellas partes de la ciudad en transformación: bolsas urbanas, periferia inmediata, grandes superficies aisladas,...). El suelo urbanizable se subdivide en suelo urbanizable delimitado (el que el municipio ordena directamente y por donde se prevé el crecimiento inmediato) y el urbanizable residual (que es aquél donde se concreta, conforme a la legislación estatal, la liberalización del suelo porque se tratará de un suelo que queda al albur del mercado y que el PGOU puede y debe planificar negativamente pero no positivamente porque el desarrollo de ese suelo se pretende que dependa más de la iniciativa privada que de una decisión municipal, que de todas formas no queda excluida. De ahí la importancia esencial de la planificación negativa que impida la hipoteca futura de todo ese suelo. Finalmente el suelo rústico, denominación positiva por la que la Ley opta en lugar de la negativa tradicional de suelo no urbanizable, se subdivide en suelo rústico de protección especial y suelo rústico de protección ordinaria. El régimen jurídico es tanto más rígido cuanto más importantes sean los valores subyacentes de ese suelo a proteger. La importancia de esta cuestión merece algunas consideraciones.

El suelo no urbanizable ha presentado tradicionalmente una problemática específica. Se trataba de un suelo que en algunos casos había que preservar totalmente por razones de interés ecológico o medioambiental, pero en el que, en otros supuestos, existían necesidades constructivas que había que encauzar, orientar y limitadamente permitir. Existían, en efecto, una serie de necesidades de diversa significación: las construcciones vinculadas a las explotaciones agrícolas, las edificaciones necesarias para la ejecución o el mantenimiento de obras y servicios públicos, las instalaciones de utilidad pública o interés social que hubieran de emplazarse en el medio rural y, finalmente, las viviendas unifamiliares aisladas en lugares en los que no exista la posibilidad de formación de núcleos de población.

La regulación de este suelo, que comenzó llamándose suelo rústico, luego no urbanizable y ahora de nuevo varias Leyes autonómicas vuelven a denominar rústico para significar una conceptualización positiva del mismo, no cambia apenas en el TR de 1992 respecto de la regulación tradicional de las Leyes de 1976 y 1956. Su régimen se contenía en los arts. 15 a 17 del TR de 1992, desarrollados por el Reglamento de Planeamiento y el Reglamento de Gestión, ambos de 1978. Dichos preceptos partían de la consideración de que ese tipo de suelo como un suelo residual, esto es, el suelo que el Plan no clasificaba ni como urbano, ni como urbanizable. Y en ausencia de Plan todo el suelo que no fuera urbano. El suelo no urbanizable tenía una vocación de principio: el destino agrícola, forestal o ganadero y, en general, el vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, según decía el art. 15 TR de 1992, que terminaba así: “sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente”. El artículo siguiente, el 16, preveía dos tipos de excepciones a la regla prohibitiva de cualquier construcción: a) las construcciones destinadas a “explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca”, así como “las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas” y b) las “edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural”, así como los “edificios aislados destinados a viviendas unifamiliares en lugares en los que no exista la

posibilidad de formación de un núcleo de población”. En los dos primeros supuestos la competencia para la autorización era exclusivamente municipal. En los demás, sin perjuicio de la licencia municipal, se precisaba con anterioridad la autorización de un órgano autonómico que, a falta de un referente normativo general, podía actuar y actuaba con una gran discrecionalidad.

Es verdad que los Planes Generales podían fijar áreas de especial protección “incluyendo, en su caso, la prohibición absoluta de construir” [art. 36.a) RPI] o imponiendo las “características de edificios y construcciones que puedan levantarse”, con expresa concreción de superficies, retranqueos, adaptación al ambiente rural y al paisaje” [art. 36.c) RPI]. Pero no es menos cierto que donde no hubiera Plan General o Normas Subsidiarias que lo sustituyeran o, aun habiéndolo, si el Plan no previera nada, las cuatro posibilidades edificatorias excepcionales subsistían y podían ser autorizadas sin referente normativo alguno, puesto que la Ley, en sí misma y al margen de los Planes, no distinguía zonas de mayor protección en el suelo no urbanizable. La autorización, en tales casos, pivotaba sobre la más completa discrecionalidad. Sólo el conocido art. 44 del Reglamento de Gestión apuntaba alguna directriz genérica: los tipos de construcciones habrían de ser adecuados a su condición aislada, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas.

Sobre estos antecedentes la Ley 6/1998, que no es sin embargo una Ley urbanística porque constitucionalmente no puede serlo, mantiene el régimen jurídico tradicional del suelo no urbanizable al aludir a él desde la perspectiva que al Estado le incumbe que es la de las condiciones básicas del derecho de propiedad. Parte de una prohibición de actividades que admite luego las excepciones más o menos comunes de los Textos Refundidos de 1976 y 1992. Lo que cambia es la definición de este tipo de suelo que de ser el suelo residual (el que no era ni urbano, ni urbanizable) pasa a ser un suelo que debe positivamente identificarse para excluirlo, por razones tasadas, del proceso urbanizador porque la Ley parte de que, si no, todo el suelo es urbanizable. Al margen de ese cambio ciertamente importante, si, como se ha dicho, la nueva Ley “ha mantenido el régimen jurídico, ya tradicional, del suelo no urbanizable”, cabía entender que seguía existiendo la posibilidad excepcional de que la legislación autonómica contemplara y regulara lo que ya contenía la legislación urbanística anterior, habida cuenta, además, que la Ley 6/1998 no es, ni puede ser tampoco, una Ley urbanística en sentido estricto. Y, en efecto, en esa línea se orientan ya algunas legislaciones autonómicas. Y así lo hace también la Ley 2/2001, de Cantabria. Partiendo de una distinción legal que antes no existía (suelo rústico de protección especial y suelo rústico de protección ordinaria) se somete el primero a un rígido sistema prohibitivo y en el segundo se admite, excepcionalmente, lo que la legislación anterior admitía también genéricamente: la vivienda unifamiliar sometida a diversas y ahora más gravosas limitaciones que, además, siempre pueden aumentar los propios Planes hasta llegar incluso a imposibilitar cualquier tipo de edificación.

El objetivo es proteger todo lo protegible, pero considerar también datos nuevos que, sin mengua de lo que merece ser efectivamente protegido de forma radical, tienen que ver

con una nueva realidad como es el abandono de muchas explotaciones agrícolas y ganaderas, la aparición del turismo rural o la demanda, ordenada, de segundas residencias. Naturalmente la decisión última dependerá del planeamiento territorial o urbanístico que son los que podrán considerar en cada caso, y en el marco de la legislación estatal y autonómica, todas y cada una de las variables.

En este contexto la Ley no innova de forma sustancial el planeamiento anterior. Se limita a precisar algunas cuestiones que antes quedaban un tanto imprecisas, de modo que lo que pretende, a la postre, es limitar la discrecionalidad del órgano autonómico llamado a autorizar las excepciones al criterio prohibitivo del suelo rústico e imponer a los municipios y a los Planes unos mínimos protectores que aquéllos podrán aumentar pero nunca reducir. Esto es, la Ley pretende impedir que el Plan o, en su ausencia, la Comisión Regional de Urbanismo o el Ayuntamiento, autoricen discrecionalmente construcciones sin un referente normativo superior que se superponga a ambos.

A tal efecto parte de tres ideas o criterios generales: a) que la regulación del suelo rústico “obligatorio” ha de respetar lo dispuesto en la legislación estatal; b) que ello no parece impedir a las Comunidades Autónomas que definan otros suelos rústicos con distinto nivel de protección, y c) que la Ley ha de ser una norma de mínimos para permitir a los Ayuntamientos hacer políticas propias, ahondando en las limitaciones, en su caso, aunque nunca reduciendo el mínimo de protección obligado.

Para ello, establece una distinción ya apuntada: el suelo rústico de especial protección y el suelo rústico de protección ordinaria. El primero es, en general, un suelo “debido”, obligado, porque el planificador no puede no clasificar como tal aquellos terrenos en los que se den las circunstancias y condiciones a que la propia Ley se refiere en su art. 108; un precepto que trae causa del art. 9 de la Ley estatal 6/1998 y considera suelo especialmente protegible al que esté sometido a algún régimen especial derivado de planes territoriales o de la legislación sectorial en atención a unos valores que son los mismos que menciona la Ley estatal y a los que se les añade ahora también el valor agrícola. Además, puede ser suelo especialmente protegido también aquel que el Plan General clasifique como tal en atención a los mismos valores ya indicados, aunque no estuvieran sometidos, con anterioridad, a un régimen específico de protección proveniente de otra legislación de carácter sectorial o territorial.

**SE DIFERENCIA ENTRE
SUELO RÚSTICO DE
PROTECCIÓN ESPECIAL,
QUE ES AQUEL SOMETIDO
A ALGÚN RÉGIMEN
ESPECIAL DERIVADO DE
PLANES TERRITORIALES O
DE LA LEGISLACIÓN
SECTORIAL Y EL SUELO
RÚSTICO DE PROTECCIÓN
ORDINARIA**

El suelo rústico de protección ordinaria se define en el art. 109 como aquel que el Plan considere tal por no reunir los requisitos del suelo de especial protección “con objeto de preservarlos de las construcciones propias de las zonas urbanas y de su desarrollo urbano integral por considerarlos inadecuados” en atención a alguna de las circunstancias que allí se mencionan (características físicas, incompatibilidad con el modelo urbanístico y territorial adoptado; inconveniencia de soluciones bruscas entre el suelo urbanizable y el suelo rústico de especial protección; preservación de formas tradicionales de ocupación del territorio,...). Se trata de un suelo cuya identificación puede decirse que conectaba con el sentido del inciso final del art. 9 de la Ley 6/1998 (los que sean inadecuados para el desarrollo urbano), derogado por el posterior RD-Ley 4/2000, de 23 de junio, y vuelto de nuevo a recuperarse como idea tras la nueva redacción dada al citado precepto por la Ley 10/2003 que sustituye al citado Decreto-Ley. Está en juego en ello la previsión de un modelo urbanístico y territorial. Y así lo reconocía implícitamente el FJ 14º de la STC 164/2001, de 11 de julio, a propósito de la Ley 6/1998. Allí el TC implícitamente reconoce la posibilidad de que la legislación autonómica amplíe el concepto o el régimen del suelo rústico siempre que respete el contenido mínimo (básico y debido) de la normativa estatal. Dice el TC que la Ley 6/1998, en su primitiva versión, no impone un modelo territorial porque deja margen a la legislación autonómica, de lo que cabía deducir que sería inconstitucional imponer ese modelo que es lo que hacía el RD-Ley 4/2000. La STC 164/2001 puede decirse que está en la base de la reforma de la Ley 10/2003. Y la Ley de Cantabria se adecua perfectamente a ello en la medida en parte de la base de prever dos niveles de protección para encontrar un espacio entre la protección total y el suelo urbanizable. En ese posible y no obligado espacio se impone desde la Ley un *mínimo de protección* que, si no, dependerían totalmente del Plan.

Cuando digo que de no existir ese suelo “rústico de protección ordinaria” su protección dependería totalmente del Plan se quiere decir lo siguiente. De no haber un suelo de ese tipo con un *régimen mínimo impuesto* por la Ley sucedería que o bien tendría que clasificarse como suelo de especial protección (cosa que no siempre sería factible si no se demostrara la existencia de valores ambientales positivos que lo justificaran) o bien tendría que ser suelo urbanizable. Si fuera posible clasificarlo como suelo rústico de especial protección seguiría su régimen estricto. Pero si no, sería suelo urbanizable y seguiría también su régimen permisivo en ausencia de previsión en contrario del Plan.

A partir de la distinción apuntada (suelo rústico de protección especial-suelo rústico de protección ordinaria) es el planeamiento territorial o municipal el que delimitará las dos clases de suelo, pero en ausencia de Plan todo el suelo rústico es de especial protección (art. 94.2), lo cual es una novedad notable que se orienta en la línea más protectora. En dicho suelo las limitaciones son grandes. Se prohíben las divisiones, segregaciones o fraccionamientos de terrenos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la propia Ley, el planeamiento urbanístico o, en su defecto, en la legislación agraria. Sobre la base del prioritario y principal destino agrícola, forestal o ganadero de este suelo se autorizan una serie de excepciones que coinciden, aunque más limitativamente, con las preexistentes en la legislación anterior (instalaciones vinculadas a las explotaciones agrícolas o ganaderas que guarden relación con la naturaleza y extensión de la finca; las vinculadas a la

ejecución y servicio de obras públicas y en general las que quepa justificadamente considerar de interés público y hayan de instalarse en el medio rural). Con todo, el mismo art. 112 establece una directriz de criterios restrictivos que hay que justificar al autorizar dichas construcciones. Y en todo caso se estará, además, al criterio más limitativo que pudiera derivarse de la legislación sectorial o territorial y de los propios Planes de urbanismo.

En el caso del suelo rústico de protección ordinaria su régimen genérico mínimo (en ausencia de previsión más limitativa del planeamiento) se contiene en el art. 113. Según dicho precepto es posible la autorización de construcciones industriales, comerciales y de almacenamiento que sea imprescindible ubicar en dicho suelo; las instalaciones vinculadas a actividades de ocio y turismo rural y viviendas aisladas de carácter unifamiliar, aunque sólo cuando así se contemple expresamente en el planeamiento territorial. En todo caso, se estará, como ya he dicho, a las determinaciones del citado planeamiento territorial y, en su caso, a las previsiones más limitativas que puedan contenerse en el planeamiento municipal.

La vivienda aislada es, pues, posible en el suelo rústico de protección ordinaria pero con numerosas limitaciones derivadas directamente de la Ley, que el planificador puede no obstante hacer más gravosas. La excepción sólo es posible en el suelo rústico de protección ordinaria (art. 113.2). Si no hay Plan no es posible en ningún sitio, porque en tal circunstancia todo el suelo rústico es de especial protección (art. 94.2). Si hay Plan y éste no dice nada, la excepción ha de someterse a unos mínimos objetivos que no existían antes (las normas o criterios genéricos de adaptación al ambiente y, además, los más precisos de mínimos de superficie, máximos de alturas, separación, exclusión de adosados, cerramientos, etc.) y que se contemplan en el art. 114. La Ley obliga en tales casos a formalizar un Convenio urbanístico donde podrán plasmarse condiciones de mantenimiento y conservación, así como la vinculación al uso autorizado debiendo dejar constancia en el Registro de la Propiedad de su condición de parcelas indivisibles y de las limitaciones impuestas por la autorización.

En el caso de las viviendas la autorización corresponde al Ayuntamiento previo informe de la Comisión Regional de Urbanismo, “que será vinculante cuando proponga la denegación fundada en infracción concreta de los requisitos y condiciones previstos en esta Ley o en el planeamiento territorial”.

La Exposición de Motivos de la Ley explicita en términos concisos la finalidad expuesta de proteger y, al mismo tiempo, encauzar, con prudencia y con todo tipo de cautelas, la nueva realidad de la vivienda aislada. Encauzar para no dar la espalda a la realidad sino para orientarla. Huir de la ficción de prohibir todo para que, a la postre, se acabe por no prohibir nada, porque si se prohíbe todo no se discrimina nada.

La regulación resultante, aunque parte de presupuestos similares a los del TR de 1992, difiere de él en sus resultados. Téngase en cuenta que, bajo dicho texto legal, y al margen de lo que pudieran decir los Planes, no se distinguían clases o subtipos en el suelo no urbanizable y, en ausencia de Plan, cabía la edificación aislada para vivienda familiar sin limitación legal sustantiva previa que no fuera la exclusión del supuesto indeterminado

nado de “los lugares en los que exista la posibilidad de formación de núcleo de población” y mediante una resolución en el fondo discrecional de un órgano autonómico. Una legislación que, además, permitía a los Ayuntamientos autorizar, también sin límite legal previo, construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, concepto este de eventual y posible interpretación extensiva... Ahora se pretende rigidez donde sea precisa y una visión positiva en orden a encauzar una visión positiva del mundo rural (la nueva idea del desarrollo rural) y una demanda cada vez mayor a la que hay que adelantarse para evitar la presión de lo fáctico.

La Ley de Cantabria 2/2001 parte, pues, de la situación anterior, pero impone un plus, unos estándares mínimos, unos criterios objetivos a la hora de autorizar o no las instalaciones de que se trate para que esa autorización no obedezca a criterios aislados y cambiantes sino que pivote sobre una predeterminación normativa. A partir de ese mínimo el Plan general tiene la última palabra y se convierte en el elemento determinante. Naturalmente la legislación sectorial o el planeamiento territorial pueden imponer también mayores exigencias.

D) La ejecución del planeamiento

El Título III (arts. 117 a 182) se dedica a la ejecución del planeamiento. Tiene 65 artículos y es el segundo más largo. Es lógico. Si el Título I plasmaba la función primaria del Derecho Urbanístico, esto es, regular el Plan que prefigura el futuro, en éste se aborda la segunda gran cuestión: cómo llevar a la práctica las previsiones del Plan evitando en lo posible las disfunciones y desigualdades que inevitablemente comporta.

Es un Título donde la Ley pretende cuidar la sistemática para tratar de hacer más comprensible ese mundo de lo que se ha dado en llamar la “gestión”, con frecuencia desconocido en sus postulados básicos, generador de una idea negativa a causa de un cierto oscurantismo que conviene evitar para impedir también la generalización de algunos tópicos que circulan sin crítica desde hace tiempo.

Como explicita la Exposición de Motivos, los mecanismos de gestión tratan de conjugar dos objetivos. De un lado, aplicar el precepto constitucional según el cual la comunidad ha de participar en parte de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, de manera que se logren para la colectividad las dotaciones y equipamientos necesarios como correlato de los beneficios privados que el Plan genera. Y, de otra parte, distribuir equitativamente los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre los distintos propietarios, de manera que unos y otras sean asumidos de forma justa e igualitaria entre todos.

La Ley empieza aquí con unas Disposiciones Generales que definen lo que se entiende por gestión, atribuyen competencias, singularizan los presupuestos de esa gestión o ejecución del Plan y precisan en términos deliberadamente explicativos el contenido de lo que se denomina el aprovechamiento urbanístico. En resumidas cuentas, se trata de lle-

var a la práctica el principio según el cual la urbanización de la nueva ciudad no compete a la Administración (salvo que expropié), pero la Administración municipal la ha de recibir gratuitamente porque ha sido el Plan el que ha posibilitado la transformación de lo que era rústico en urbano, recuperando de esa forma una parte de las plusvalías generadas por esa misma circunstancia. A estos efectos, los propietarios, hacen las obras de urbanización (cuya enumeración precisa y pormenoriza la Ley: art. 128), ceden los terrenos de uso público y ceden igualmente un porcentaje del aprovechamiento (medida en cualquier unidad, incluido el dinero, que traduzca los datos de la Ley), porcentaje que es variable y que resulta una novedad porque la Ley (art. 100) sólo impone un máximo (el 10 por ciento) y un criterio (si al municipios se le ceden terrenos no participará en los gastos de urbanización). De esta manera cada municipio podrá hacer “una política propia” jugando con las variables que tiene a su disposición: porcentaje de cesiones, atracción de constructores, posibilidades de servicios, etc...

Con el mencionado criterio sistematizador se enumeran los instrumentos de gestión urbanística (normalización de fincas, expropiación forzosa, ocupación directa, reparcelación y convenios), regulando también la obtención de terrenos dotacionales y la forma y sistemas de ejecutar el Plan con los instrumentos mencionados a partir de una distinción que la Ley hace entre actuaciones aisladas y actuaciones integradas, que son aquellas que la legislación anterior solía denominar actuaciones sistemáticas. En estas últimas actuando mediante los conocidos sistemas de compensación, cooperación y expropiación, a los que se une ahora, en línea con otras experiencias autonómicas, el sistema de concesión de obra urbanizadora (arts. 168 a 178) en cuya regulación destaca, como dice la Exposición de Motivos, la preocupación por la seguridad y garantía de los propietarios; aspecto este que ha sido uno de los flancos críticos que el citado sistema ha generado. “La regulación del procedimiento de otorgamiento de la concesión y, sobre todo, la previsión del derecho de concesión preferente de los propietarios pretenden atajar ese problema.” La cláusula de cierre de los sistemas de ejecución es la siempre posible utilización de los convenios específicos que no sean contrarios a los deberes mínimos que impone la Ley.

Entre las novedades que este Título incorpora (muchas de las cuales son de detalle) está no sólo la ya mencionada entrega al planeamiento de los porcentajes de cesión obligatoria (con el máximo del 10 por ciento), y la previsión del sistema de eje-

LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN DE LOS PLANES SON LA COMPENSACIÓN, LA COOPERACIÓN, LA EXPROPIACIÓN, LA CONCESIÓN Y, COMO CLÁUSULA DE CIERRE, LOS CONVENIOS ESPECÍFICOS QUE NO PUEDEN VULNERAR EL CONTENIDO DE LA LEY

cución por concesionario urbanizador, sino también una notable simplificación de los procedimientos y muy especialmente la posibilidad de reducir el ámbito territorial en el que hacer la igualdad (dejando para el sistema impositivo la tarea de completar ese criterio). Quiere decirse que la Ley posibilita, aunque no impone, llevar a cabo la tarea de equidistribución en ámbitos más reducidos a como sucedía hasta ahora. Dicho de otra manera, posibilita llevar a cabo la igualación de los iniciales propietarios del suelo urbanizable (que es donde se plantea ese problema: no en el urbano, donde todo está consolidado; ni en el rústico, donde no hay transformación sistemática) en superficies relativamente pequeñas: las unidades de actuación. Esta renuncia a efectuar la igualdad en términos más complejos facilita la gestión, pero podría generar desigualdades inaceptables. De ahí que el problema se remita, en parte, como ya se ha dicho, al sistema tributario, y en otra parte esencial al momento de planificar porque se prohíbe que las diferencias entre unidades de un mismo sector superen el 15 por ciento del aprovechamiento medio del sector (art. 122) que es el ámbito de un Plan Parcial, pero que puede también coincidir con la unidad de actuación si aquél no se subdivide. Se pretende conseguir con ello, además, una ciudad integrada. Por su parte, las diferencias entre Sectores del suelo urbanizable cuando haya varios (o sea las desigualdades dentro de distintos Sectores del suelo urbanizable en el mismo municipio) sólo tienen como límite el concepto indeterminado de la coherencia y de un desarrollo urbano racional (art. 53.3). Todo lo cual obliga ciertamente al planificador a explicitar las opciones y aleja el debate sobre el Plan del automatismo con que a veces se le ha contemplado, para centrarse en la necesaria explicación de los criterios manejados. La Memoria adquiere así papel preponderante.

En el suelo urbano consolidado no hay “gestión” propiamente dicha en el sentido del suelo urbanizable o incluso del urbano no consolidado. No hay nada que equidistribuir porque las diferencias preexistentes son fruto de la propia historia, de modo que en tal clase de suelo la ciudad se completa “mediante actuaciones aisladas sobre las parcelas existentes previa normalización de las fincas si fuere necesario y tras la pertinente licencia”. El propietario, eso sí, deberá completar a su costa la urbanización y, en su caso, ceder al municipio los terrenos destinados a viales afectados por las alineaciones establecidas (arts. 98 y 144).

En este sentido cabe mencionar también el sistema de cesión de viales para todo el suelo urbano en los pequeños municipios, previsto, como en alguna otra Comunidad Autónoma, con limitada intensidad y a partir de un tratamiento sencillo y ágil acorde con sus habitualmente reducidas necesidades. A ello se dedica el Capítulo VII de este Título (art. 181).

E) Edificación, disciplina e intervención en el mercado del suelo

El Título IV (arts. 183 a 201) se dedica a la intervención administrativa en la edificación y uso del suelo (licencias, parcelaciones, deber de conservación y la ruina como límite a ese deber genérico).

No contiene aquí la Ley grandes novedades por tratarse de aspectos muy consolidados. Se sistematizan no obstante las diferentes licencias (de construcción, de primera ocupación, de apertura y actividades clasificadas) y se determinan las relaciones entre ellas. Se aborda igualmente como mecanismo de disciplina la cuestión de los suministros de obra y la necesidad de disponer de licencia para contratarlos. Se regula el procedimiento de concesión de licencias incorporando previsiones que faciliten su otorgamiento (por ejemplo cuando en el procedimiento se precise un informe de otra Administración o de otro órgano de la misma Administración la falta de contestación en plazo se entiende equivalente a un informe positivo). Se regulan los plazos (art. 191) y la posibilidad de que los Ayuntamientos exijan que los proyectos incluyan estudios de adaptación al entorno a través de técnicas de simulación (art. 190) y se matiza igualmente el supuesto del silencio positivo, que funciona aunque el proyecto contenga discrepancias con el planeamiento siempre que no sean esenciales, determinantes de su nulidad o la licencia en sí misma constituya una infracción grave (art. 192). Se añade la obligatoriedad de carteles informativos en la propia obra (art. 193) y se regula el tema de las obras promovidas por las Administraciones Públicas (art. 194).

La Ley se refiere igualmente al deber de conservación y al correlato de la ruina, en cuya regulación se contemplan algunas novedosas previsiones en cuanto a las órdenes de ejecución cuando éstas excedan del deber de conservación. En tales casos, se imponen alternativas o la correlativa y simultánea ayuda o subvención “en la propia orden de ejecución” (art. 201.4). El incumplimiento de las órdenes de ejecución dará lugar a multas coercitivas reiterables.

El Título V, por su parte (arts. 202 a 228) aborda la disciplina urbanística (inspección, protección de la legalidad urbanística, infracciones y sanciones). Es también un Capítulo clásico con escasas novedades, salvo, quizá, la regulación de la inspección urbanística, el esfuerzo de clarificar los supuestos de protección de la legalidad, la previsión detallada de las infracciones y sanciones y su procedimiento, la posibilidad de publicidad de las sanciones (art. 226) y la afectación del montante de las sanciones pecuniarias a actividades de ordenación territorial⁴.

La competencia aquí normalmente es municipal. La doctrina del TC en materia de autonomía local impide atribuir una competencia autonómica de subrogación genérica. Salvo en dos supuestos que contempla el art. 209: cuando se trate de construcciones en suelo rústico que carezcan de autorización autonómica y cuando se trate de obras sin licencia y el Alcalde no atienda el requerimiento que se le haga para que adopte una decisión.

De otro lado, en garantía del efectivo cumplimiento de las órdenes de paralización se prevé la simultánea y paralela suspensión de los suministros de agua, telefonía y electricidad por las empresas correspondientes (art. 213).

(4) Véase a este propósito el artículo del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, César TOLOSA TRIBIÑO, “La intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística en la nueva Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 188, 2001, págs. 133 a 159.

El Título VI (arts. 229 a 252) contiene una referencia a los instrumentos de intervención en el mercado del suelo (patrimonios públicos, derecho de superficie y edificación forzosa). Se incluye aquí una variada gama de posibilidades clásicas de intervención en el mercado del suelo: la existencia de patrimonio del suelo en municipios de más de 5.000 habitantes para utilizarlos como hipotético colchón regulador en el mercado; la posibilidad de un patrimonio regional del suelo con las mismas finalidades; la constitución de derechos de superficie sobre terrenos de propiedad municipal para la construcción de viviendas protegidas o fines sociales; la posibilidad del derecho de tanteo y retracto con fines de reducción de los precios especulativos de la vivienda; los supuestos de edificación forzosa, también como instrumento antiespeculativo. En todos estos casos se trata de variantes de previsiones ya existentes, a las que se han añadido precisiones, matices o procedimientos adaptados a los nuevos tiempos y a la realidad actual.

F) Organización y régimen jurídico

El último Título de la Ley, el VII (arts. 253 a 264), está dedicado a la Organización administrativa y al régimen jurídico, incluyendo una regulación singular de los Convenios urbanísticos.

Se prevé la existencia de un órgano importante y novedoso: el Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo, órgano consultivo de carácter representativo concebido como foro de debate abierto y desvinculado de decisiones concretas. Y tras la reforma efectuada por la Ley 2/2003, de 23 de julio, una Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, como órgano operativo, que sustituye a las dos Comisiones previstas en la primitiva versión de la ley y que concentra las facultades de la Administración autonómica.

En el Capítulo de acciones y recursos la Ley reitera el principio de la acción popular para la exigencia de la observancia de la normativa urbanística y en un Capítulo específico, como han hecho otras CCAA, regula en detalle los Convenios urbanísticos (arts. 259 a 264), distinguiendo entre convenios de planeamiento y convenios de gestión. Se enumeran sus límites y, sobre todo, se impone la publicidad (art. 264) como obligado contrapeso de transparencia y control a una forma de actuación generalizada.

G) Disposiciones Adicionales y Transitorias

La Ley tiene 4 Disposiciones Adicionales; 10 Disposiciones Transitorias; 1 Derogatoria de toda la legislación autonómica anterior y 2 Disposiciones Finales.

En las Disposiciones Adicionales destaca la previsión en una de ellas de un Plan de Ordenación del Litoral equiparado a todos los efectos al Plan de Ordenación Territorial y que, por tanto, puede ser también desarrollado por Planes especiales de ese carácter. Se concreta el ámbito del citado Plan: una serie de municipios costeros excluyendo del

mismo los suelos clasificados como urbanos o urbanizables con Plan Parcial aprobado definitivamente y aquellos otros que gocen ya de algún instrumento especial de protección.

Las Disposiciones Transitorias pretenden un tránsito suave a la nueva normativa. Así, sin perjuicio de la aplicabilidad de la nueva Ley en todo aquello que no precise de la intermediación de un Plan, no se impone la obligación inmediata de la adaptación de los planes preexistentes, aunque se fomenta dicha adaptación por el procedimiento de vincular a ella la posibilidad de modificar algunas determinaciones básicas de los planes o impedir la puesta en práctica de algunas competencias. Se facilita también la posibilidad de aportar de inmediato más suelo al mercado, en coherencia con la Ley estatal 6/1998, simplificando la reclasificación de suelo urbanizable residual sin necesidad de adaptar el planeamiento anterior a la nueva Ley. Para los Planes que continúan en vigor se fijan criterios de equivalencia con las previsiones de la nueva Ley para que ésta sea viable y se contemplan asimismo normas específicas para los instrumentos que a la entrada en vigor de la Ley estén en ejecución, para los planes en tramitación o los municipios sin plan, manteniendo, en todo caso, el régimen anterior de cesiones de aprovechamiento en tanto no se proceda a la revisión o adaptación de los Planes municipales.

La Ley, como digo, deroga toda la escasa normativa urbanística o de ordenación territorial preexistente, incluyendo dos artículos de contenido territorial de la Ley 4/2000, de 13 de noviembre, de modernización y desarrollo agrario. Finalmente, autoriza al Gobierno a aprobar las normas reglamentarias precisas y, entre tanto, establece unas mínimas reglas a propósito de la aplicabilidad, directa o supletoria, de los reglamentos estatales anteriores “según resulte del sistema de distribución competencial” (Disposición Final Segunda).

III. REFLEXIONES FINALES

Tras este breve y rápido repaso descriptivo a la llamada Ley del suelo de Cantabria, la Ley 2/2001, sólo me resta añadir que esta Ley, como cualquier otra, no es ninguna panacea. Sirve para muy poco sin la voluntad política de cumplirla y hacerla cumplir. Para ello, lo primero es conocerla. Después, cambiar algunas mentalidades. Y, finalmente, poner el acento en el esfuerzo aplicador de todos los operadores: Corporaciones locales, técnicos municipales, profesionales varios (ya sean arquitectos, ingenieros o abogados), promotores, constructores, ciudadanos sin más que a la postre son los destinatarios últimos y los beneficiarios o perjudicados finales de todo ese proceso.

Es conocido que muchos de estos sectores, en hipótesis, pueden tener y tienen intereses contrapuestos. Se ha censurado, con razón, como ha dicho el profesor T.R. FERNÁNDEZ, el clima insano en el que ha vivido muchas veces el fenómeno urbano. La corrupción que en algunos casos ha generado. Precisamente por ello se requieren Leyes, que son siempre instrumentos necesarios, pero en absoluto suficientes. Mucho más en un ámbito como éste en el que la eficacia real de la norma depende del complemento imprescindible de los Planes.

Tras la norma no va a aparecer una realidad milagrosamente nueva. Lo que habrá que hacer, señaladamente en un tema complejo como éste, será conocerla a fondo, interpretarla sistemáticamente, apurar sus posibilidades, ahondar en sus insuficiencias, esquivar sus eventuales contradicciones, aplicarla y utilizar sus instrumentos. Pero al final, el urbanismo (que no es la Ley urbanística) dependerá, sobre todo, de los Planes, de la voluntad política municipal, de las posibilidades de acuerdo, de los controles sociales y jurisdiccionales, de la participación plural, de la forma de explicarse y, sobre todo, de un conjunto impreciso de valores culturales compartidos que permitan y posibiliten aunar esfuerzos, apartar egoísmos y aportar algo de generosidad y altura de miras. Sin desechar las críticas, claro es, pero huyendo de esa visión totalmente negativa, autocomplaciente en el derrotismo, pesimista en sumo grado, tan frecuente, que tanto congratula y satisface en lo personal, pero que tan poco aporta de ilusión constructiva y de resultados prácticos cuando se trata de una cuestión que trasciende a un partido y a una generación y en la que cualquier avance resulta positivo. Porque se trata de pasar de una situación que ciertamente no puede calificarse de buena a otra que, aunque no se plantee como una panacea, al menos no sea peor. Ésa es, en mi opinión, la oportunidad que la Ley 2/2001, de Cantabria, proporciona. No es poco.

Derecho urbanístico en Castilla-La Mancha. Breves notas sobre la LOTAU y su Ley de Modificación

JOANA ALSINA ENRÍQUEZ

Profesora Asociada
Universidad de Castilla-La Mancha

Sumario:

I. El objeto de este trabajo. II. Generalidades. A) Motivos de la reforma. B) Nuevas remisiones al futuro reglamento de desarrollo. **III. Algunas cuestiones específicas.**
A) Sobre planeamiento. 1. Supramunicipal. En especial, los proyectos de singular interés. 2. Municipal. En especial, delimitación de sectores y de áreas de reparto, fijación de los aprovechamientos tipo y el nuevo estándar de vivienda protegida. B) Sobre clasificación y régimen urbanístico del suelo. 1. Clasificación del suelo. a) Municipios sin planeamiento general. b) Municipios con Plan de Delimitación de Suelo Urbano. c) Municipios con POM. 2. Régimen urbanístico del suelo. C) Sobre gestión urbanística.

I. EL OBJETO DE ESTE TRABAJO

Dadas las escasas páginas de las que disponemos, no podemos afrontar un examen pormenorizado de la Ley 2/1998, de 13 de julio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (en adelante, LOTAU) —una ley de 201 extensos artículos con múltiples apartados y, además, una Disposición Preliminar, una Disposición Adicional, siete Transitorias, una Derogatoria y tres Finales—. Tampoco podemos examinar a fondo la modificación operada por la Ley 1/2003, de 17 de enero, de modificación de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (en adelante, Ley 1/2003, Ley de Modificación, o Modificación) que entró en vigor el pasado 27 de marzo de 2003 y que afecta a numerosos preceptos de la anterior¹.

La Modificación, además, establece una nueva Disposición Transitoria sobre el régimen urbanístico del suelo, antes regulado en la Disposición Transitoria Primera de la LOTAU y ahora por esta Disposición Transitoria de la Ley de Modificación —que deroga a la anterior— y cuyo solo estudio ya sería merecedor de las páginas de las que ahora no disponemos. También añade una Disposición Adicional Única, que convierte a euros las dis-

posiciones que fijaban cuantías en materia sancionadora, estableciendo una regla de conversión a razón de 60 euros por cada 10.000 pesetas. Por último, también incluye una Disposición Final Primera (y única, por cierto) que opera una delegación legislativa a favor del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades para la elaboración de un Texto Refundido único cuyo objeto será la incorporación de “las modificaciones introducidas en ella (LOTAU) por esta Ley (de Modificación) y denomine en euros las pertinentes disposiciones de la misma”, incorporación que comprenderá, según dice expresamente esta Disposición Final, “la regularización, aclaración y armonización” de la LOTAU y su Ley de Modificación.

Vistas esas dimensiones, no podemos abordar aquí el estudio de todos los artículos que han sido objeto de la reforma, sino tan sólo de aquellos cuyos cambios nos resultan más significativos y, aun dentro de los mismos, sólo de la parte que nos parezca más relevante.

Incluso, la derogación que la LOTAU ha sufrido como consecuencia de la Ley de Modificación exige sin duda una reflexión mayor de la que la propia Disposición Derogatoria de la Ley 1/2003 lleva a cabo y que no hace sino abrir nuevos interrogantes². El legislador de la Modificación, consciente de ello, habilitó al Consejo de Gobierno para elaborar un Texto Refundido único regularizando, aclarando y armonizando ambos textos. Por lo tanto, será el propio Gobierno regional el que deba resolver en un primer momento esos nuevos interrogantes incorporando al Texto Refundido sus “interpretaciones” sobre esa derogación tácita que la LOTAU pueda haber sufrido en virtud de la Ley de su Modificación.

II. GENERALIDADES

Castilla-La Mancha hizo uso de su potestad legislativa sobre la materia de ordenación del territorio y urbanismo, por primera vez de forma integral, en el año 1998 mediante la LOTAU³. Es ésta una ley cuyo rasgo más significativo es, sin duda, la innovación en la gestión urbanística, materia en la que, siguiendo los pasos de la Ley valenciana Reguladora de la

(1) La Ley de Modificación afecta a la Disposición Preliminar, así como a los arts. 19, 24, 31, 34, 38, 42, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 53, 54, 55, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 77, 79, 83, 89, 93, 99, 100, 102, 110, 111, 118, 119, 122, 124, 129, 152, 161, 163, 165, 166, 167, 169, 175, 178, 183, 184, 185, 188, 192, 194, 196, 199, y a la Disposición Adicional.

(2) Ley 1/2003, Disposición Derogatoria: “Se deroga la Disposición Transitoria Primera de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística y cuantas disposiciones de la misma que, aun no siendo objeto de modificación por esta Ley, la contradigan o se opongan a ella”.

(3) El único estudio sistemático de la Ley 2/1998, de 13 de julio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha ha sido, hasta la fecha, el dirigido por el Profesor Luciano PAREJO ALFONSO, “Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha”, de la colección *Manuales de Urbanismo*, Marcial Pons-Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio ambiente, Madrid, 1999.

Para una visión del procedimiento legislativo de su aprobación, puede verse Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ, “Urbanismo y Comunidades Autónomas: la legislación autonómica en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. El ordenamiento de la Comunidad de Castilla-La Mancha”, en *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, abril, 2001, núm. 30, págs. 11 a 90.

Otros trabajos específicos, de entre los escasos publicados:

– Jesús DEL OLMO ALONSO, “La regulación de los convenios urbanísticos en la Comunidad autónoma de Castilla-La Mancha”, en *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, diciembre 1999, núm. 27, págs. 123 a 147;

Actividad Urbanística de 1994, abandona los tradicionales sistemas de ejecución del planeamiento introduciendo la figura del agente urbanizador, que tan buen resultado estaba dando en aquella Comunidad Autónoma, al desvincular –por primera vez en la historia del Derecho urbanístico español– la gestión del planeamiento de la propiedad de suelo, dando entrada así a la tan necesaria inversión y gestión de terceros.

Aun reconociendo ese enorme avance en la gestión urbanística, la Ley había sido objeto de diversas críticas –siquiera officiosas y no publicadas–, que incidían, entre otros, ya sobre la evidente complejidad de su propia redacción, ya sobre la aparatosidad de la planificación y gestión que seguía diseñando y que, lejos de eliminar trabas burocráticas o de reducir los prolongados y diversos procedimientos de planeamiento y gestión –objetivo prioritario proclamado⁴ por la Ley y que, en buena medida se conseguía en los municipios de menos de cinco mil habitantes–, en cambio, extendía los mismos incluso a municipios con escaso desarrollo urbanístico con tal que tuvieran más de cinco mil habitantes⁵. Regulación de la que se decía olvidaba las características propias de nuestra región y sus municipios⁶.

LA LOTAU FUE OBJETO DE CRÍTICAS QUE INCIDÍAN SOBRE LA COMPLEJIDAD DE SU REDACCIÓN Y LA APARATOSIDAD DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANÍSTICA QUE DISEÑABA

– José A. CARRILLO MORENTE, “Régimen urbanístico del suelo rústico en la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha. Comparativa con la Ley 4/1992, de 4 de junio, del Suelo no urbanizable, de la Comunidad Valenciana”, en *Revista jurídica de Castilla-La Mancha*, abril, 1999, núm. 25, págs. 27-116; “El régimen normativo del visado urbanístico tras la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha”, en la *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, septiembre, 1999, núm. 26, págs. 139 a 148.

– Específicamente en materia de licencias el de José GÓMEZ MELERO, “La seguridad jurídica en el procedimiento de concesión de licencia urbanística”, en la *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, septiembre, 2002, núm. 33, págs. 67 a 111.

– En cuanto a inspección y disciplina, José M^a. A. MAGÁN PERALES expone sistemáticamente los Capítulos III, IV y V de la LOTAU en su trabajo “La inspección y la disciplina territorial y urbanística en la Ley urbanística 2/1998 de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística en Castilla-La Mancha”, en la *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, septiembre, 2000, núm. 28, págs. 99 a 112.

– Del mismo autor, “Las infracciones y sanciones urbanísticas en la Ley urbanística 2/1998 de Ordenación del Territorio y la Actividad Urbanística en Castilla-La Mancha”, en la *Revista de Derecho urbanístico y Medio ambiente*, núm. 180, septiembre-octubre, 2000, págs. 83 a 107.

(4) Exposición de Motivos, epíg. IV, apdo. 2: “En este orden de cosas, la Ley dedica una atención especial a los pequeños Municipios con escasa capacidad de gestión. Se prevé para ellos una figura de planeamiento más sencilla: los Planes de Delimitación de Suelo Urbano, complementada con la introducción de mecanismos de gestión simplificados, acordes con la capacidad gestora de aquéllos”.

(5) El procedimiento de gestión mediante Programa de Actuación Urbanizadora se extiende a los municipios que dispongan del Plan de Ordenación Municipal [100.a) y 129, a *sensu contrario*] y éstos eran necesariamente todos los municipios de más de 5.000 habitantes, fuera cual fuera su desarrollo urbanístico, dado que, según la redacción original del art. 24.5 de la LOTAU: “Los Municipios de menos de 5.000 habitantes de derecho estarán eximidos del deber de contar con Plan de Ordenación Municipal cuando no se haya superado en ellos en los últimos tres años ninguno de los siguientes límites máximos, computados por cada 1.000 habitantes: 1º. Promoción de 10 viviendas de nueva planta. 2º. Realización de 1.000 metros cuadrados de cualquier uso en construcciones de nueva planta. 3º. Incoación de 10 procedimientos para el otorgamiento de licencia de obra mayor”.

(6) En la web de la Junta de Comunidades (<http://www.jccm.es/obraspub/urban.htm>) se publica la siguiente información: “Nuestra Comunidad supone el 15,7 por ciento del territorio de España, pero en ella sólo viven, de acuerdo con el padrón de 1996, 1.712.529 personas; es decir el 4,3 por ciento de los españoles. Pero, además, esta reducida población se distribuye en un número comparativamente muy grande de municipios (915 en total). Quiere esto decir que el 11,3 por ciento de los municipios que integran el territorio nacional pertenecen a Castilla-La Mancha. También puede significarse que en el conjunto de España el 7,6 por ciento de los municipios tienen más de 10.000 habitantes, mientras que en Castilla-La Mancha en ese estrato poblacional sólo se sitúan el 2,6 por ciento”.

A dichas críticas se suman los problemas competenciales. No olvidemos que la LOTAU había sido ya objeto de recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno (que se tramita bajo en número 3958/1998) contra algunos de sus preceptos [concretamente, contra los arts. 51, apartado 1.2, letras d) y e); 69.2; 71.3; 118.2 —en su inciso “sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de la ejecución del planeamiento de que se trate”—; 152.3.a) y Disposición Adicional Única], recurso que aún hoy⁷ se encuentra pendiente de sentencia.

Ante la situación descrita, la reforma acometida por la Ley 1/2003 encuentra, tal como se desprende de su Exposición de Motivos (en su apartado I, *Objetivos y finalidades de la Ley*), tres causas fundamentales.

A) Motivos de la reforma

1. La acomodación a la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones⁸

Dado que la ley estatal es anterior a la autonómica⁹, parece evidente que la iniciativa autonómica para la Modificación tiene su origen en la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, más que en la redacción originaria de la Ley 6/1998 (y ello, a pesar de que la vinculación del legislador autonómico al texto estatal ya había sido reconocida por la mejor doctrina desde la aprobación misma del segundo¹⁰):

— Tanto la de la STC 164/2001, de 11 de julio que, sintéticamente, bendice la constitucionalidad del citado texto estatal —a excepción de los arts. 16.1, 38 y la Disposición Final Única en sus referencias a los arts. 38 y 16.1, que declara inconstitucionales— y que aparece expresamente citada en la Exposición de Motivos. Y es que la Ley 6/1998 es un texto

(7) El presente trabajo fue finalizado hacia julio de 2003 y ha sido actualizado en junio de 2004.

(8) Modificada por el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes (que añadió el art. 16.1 y 16.3; reenumeró el art. 15 y modificó el art. 9.2); así como por la Ley 55/1999, de 29 diciembre (que modificó la Disposición Adicional Tercera) y la Ley 53/2002, de 30 diciembre (modificó el art. 25). Las últimas modificaciones de la Ley 6/1998 han sido llevadas a cabo con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Modificación de la LOTAU, concretamente, mediante la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, y mediante el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que refunde las disposiciones vigentes reguladoras del Catastro Inmobiliario.

(9) La LOTAU había hecho caso omiso de algunas categorías de la Ley 6/1998, específicamente en cuanto al suelo urbano consolidado y no consolidado, y en cuanto a la ausencia de cesiones lucrativas y dotacionales a cargo de los propietarios del primero.

(10) Luciano PAREJO ALFONSO, “La capacidad autonómica de establecimiento de una ordenación urbanística propia en el marco de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del suelo y valoraciones”, en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, 1998, núm. 166, epíg. II: “La LRSV representa justamente esa segunda pieza del referido orden jurídico, al mismo tiempo no territorial-urbanística y condicionante de la ordenación de este carácter, de suerte que, a partir de su entrada en vigor, la autonómica o, lo que es lo mismo, la legislación de la ordenación territorial y urbanística de todas y cada una de las Comunidades Autónomas (la posterior, pero desde luego también la anterior) debe establecerse y, en todo caso, interpretarse y aplicarse de conformidad con ella”.

que, pese a su escaso volumen, condiciona sensiblemente la competencia autonómica sobre la materia¹¹.

– Como también en la STC 54/2002, de 27 de febrero, que, a su vez, castigó al legislador vasco en materia de cesiones lucrativas en suelo urbano¹², reduciendo las mismas al suelo urbano no consolidado tal y como había establecido la Ley 6/1998 y que, a diferencia de la anterior, no aparece citada en la Exposición de Motivos de la Ley de Modificación.

No obstante, a nuestro entender, los problemas de imbricación entre la Ley 6/1998 y la LOTAU no se limitan a las cesiones sobre suelo urbano, sino que se extienden también a otras cuestiones, entre las que se encuentran los criterios de clasificación de los terrenos, como veremos.

Muestra de la influencia de esa doctrina constitucional es el hecho de que la modificación afecta muy significativamente a los artículos de la LOTAU relativos al estatuto de la propiedad del suelo, que se encuentran agrupados en el Título IV, bajo la rúbrica *El régimen urbanístico de la propiedad del suelo* (arts. 44 a 95), concretamente, veintiséis de los sesenta preceptos modificados pertenecen a ese Título.

Específicamente, de los preceptos impugnados en el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno contra la LOTAU, la Ley de Modificación no ha dejado en pie ninguno, por lo que ha perdido gran parte de su interés e incluso bien pudiera considerarse que el objeto de dicho recurso ha decaído en su práctica totalidad, de no ser por la doctrina constitucional sobre derogación de preceptos legales impugnados por motivos competenciales expuesta en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley de Haciendas locales, que aboga por enjuiciar los preceptos derogados cuando no pueda excluirse la eficacia futura de tales preceptos (por efecto de las disposiciones transitorias de la ley derogatoria) o cuando la controversia competencial de fondo permanezca pese a la modificación (por ser el reproche de inconstitucionalidad referible por igual a las dos redacciones, pasada y presente). Efectivamente:

– Art. 51, apartado 1.2, letras d) y e): el art. 51.1.2 establece los deberes de los propietarios de suelo urbanizable y urbano. Las letras d) y e) establecen los deberes de cesión gratuita de las dotaciones y del porcentaje de aprovechamiento lucrativo. Ahora la Ley de Modificación corrige la redacción y excluye de dichos deberes a los propietarios de suelo urbano consolidado, por lo que ya no hay posible colisión con el texto de la Ley 6/1998.

(11) Luciano PAREJO ALFONSO, id. *supra*, epíg IV: “La ‘densidad’ de la regulación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo (en la doble dimensión de la clasificación del suelo y del contenido en facultades y deberes de los propietarios de éste) conduce hasta la incidencia –ambigua, pero efectiva– en la configuración de la ‘actividad urbanística’ y de las formas de su gestión (según se deduce claramente del artículo 4 LRSV, incluido nada menos que entre las disposiciones y, por tanto, los principios generales). Y esta regulación no precisamente ‘principal’ descansa y, por tanto, implícitamente fuerza la imposición de un modelo que no viene a ser otro que el denominado en la legislación de 1990-92 ‘proceso urbanizador y edificatorio’, entendido como secuencia lineal, que tiene un preciso arranque (la ultimación del proceso previo de ordenación del suelo a través de un elenco de figuras de planeamiento articuladas entre sí) y un no menos preciso final (la ultimación de la edificación, previa urbanización, es decir, transformación de los terrenos para hacerlos idóneos para servir de soporte a aprovechamientos típicamente urbanos, convertirlos en solares)”.

(12) En el recurso de inconstitucionalidad contra el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

– Art. 69.2: este precepto establece el régimen del suelo urbano. Con anterioridad, no distinguía entre suelo urbano consolidado y no consolidado y generalizaba las cesiones dotacionales y del diez por ciento lucrativo a todo el suelo urbano. Ahora su redacción es totalmente distinta (según veremos) y el nuevo precepto merece un juicio totalmente independiente del que mereciera éste.

– Art. 71.3: conseguía una cesión lucrativa a cargo de los propietarios de suelo urbano consolidado mediante un coeficiente reductor del aprovechamiento de los solares. Pues bien, la Ley de Modificación limita la aplicación de dicho coeficiente sólo para suelo urbano no consolidado, con lo cual, nuevamente, se evita la colisión con la ley estatal y, en definitiva, desaparece el objeto del recurso de inconstitucionalidad en cuanto a este precepto.

– Art. 118.2 –en su inciso “sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de la ejecución del planeamiento de que se trate”–: este inciso ha sido directamente eliminado.

– Art. 152.3.a): en la composición del Jurado Regional de Valoraciones, la LOTAU establecía en este precepto que su Presidente sería un magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha elegido por dicho Tribunal. Ahora, tras la Ley de Modificación, es un jurista de reconocido prestigio y más de 10 años de experiencia “propuesto” por el Consejero competente. La conclusión es la misma. Desaparición del objeto procesal. De otro lado, dado que el Consejero sólo lo propone, hubiera sido deseable expresar también aquí quién lo designa.

La Exposición de Motivos de la propia Ley 1/2003 se lamenta de esta modificación, que dice propiciada por las “discrepancias manifestadas sobre la capacidad de la Ley autonómica para mantener la regla”, con la que, sin embargo, “se quiso preservar su independencia (la del Presidente del Jurado) en garantía de la integridad del derecho de propiedad”. Compartimos ese *desideratum*, por lo que quizá debiéramos preguntarnos sobre la posibilidad y conveniencia de que una norma estatal admitiera expresamente esa función para los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

– Disposición Adicional Única: con anterioridad, llevaba a cabo una equiparación legal del agente urbanizador con la ya tradicional figura de las juntas de compensación, a los efectos de la aplicación (como Derecho supletorio) del art. 159.4 del Texto Refundido de 1992 (precepto relativo a la exención del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como a la no-sujeción al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, de las aportaciones de terrenos y correspondientes adjudicaciones de solares en el seno de las juntas de compensación). Ahora, por el contrario, evita la alusión a precepto estatal alguno, a la vez que enumera una serie de operaciones (aportación de fincas de los propietarios al urbanizador, adjudicación de solares resultantes a cambio de las anteriores, así como las correspondientes cesiones a la Administración) disponiendo que a todas ellas les son “de aplica-

ción todas las disposiciones relativas a la reparcelación, incluidas, en su caso, las de carácter fiscal que contemple la legislación correspondiente”. Por ello, nos tememos que el juicio de constitucionalidad no es el mismo en ambos casos.

Como se aprecia, el legislador de la Modificación ha plegado velas y, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, se ha sometido a la Ley estatal siquiera en parte. Y además, en nuestra opinión, lo ha hecho más allá de la amenaza que suponía el recurso de inconstitucionalidad pendiente, ya que la parte de la Ley de Modificación que se debe a este motivo (adecuación a la normativa estatal) resulta afectar a muchos más artículos que a esos seis impugnados, como veremos, circunstancia significativa que pone de manifiesto que la LOTAU cobijaba problemas competenciales en otros preceptos además de los detectados en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma, problemas muchos de los cuales han sido resueltos por la Modificación.

2. La Exposición de Motivos apunta como segunda razón de la reforma la necesidad de efectuar precisiones terminológicas (“precisiones técnicas de determinados preceptos”)

1) En efecto, son conocidos los diversos problemas de “interpretación” que la LOTAU planteaba, algunos de los cuales han sido corregidos o resueltos. Así:

– La denominación “aprovechamiento urbanístico” (en la Disposición Preliminar, apdos. 3.1 y 4) es sustituida ahora por la más precisa de “aprovechamiento urbanístico objetivo”, diferenciándolo así claramente tanto del susceptible de apropiación por los propietarios (que ahora se denomina “privativo”), como del correspondiente a la Administración actuante.

– Se define el concepto de “aprovechamiento preexistente¹³” (nuevo apartado 3.4 de la Disposición Preliminar), como “la edificabilidad realmente materializada”.

– Se mejora la definición de “unidad de actuación urbanizadora” (apartado 7 de la Disposición Preliminar). Antes, su finalidad quedaba sucintamente descrita como la urbanización de dos o más parcelas integrando en ella los suelos dotacionales y los futuros solares. Ahora, sin embargo, esa doble finalidad (ejecutar-obtener) se manifiesta expresamente: obtener dotaciones y ejecutar infraestructuras y espacios libres.

(13) Este concepto, definido y empleado en diversas ocasiones por la Ley 1/2003, ya aparecía en la redacción originaria del art. 166.1.a) de la LOTAU.

**MUCHOS DE
LOS PROBLEMAS
COMPETENCIALES
QUE DIERON LUGAR
AL RECURSO DE
INCONSTITUCIONALIDAD
CONTRA LA LOTAU FUERON
RESUELTOS POR LA
MODIFICACIÓN DE DICHA
NORMA**

Además, ahora la Ley también señala expresamente que dicha obtención se deberá llevar a cabo a través de un procedimiento de equidistribución de beneficios y cargas¹⁴.

– Se introduce un nuevo apartado 14 en la Disposición Preliminar, definiendo los usos: global, pormenorizado, mayoritario y compatible que, por tanto, pasan a tener rango legal.

– También en un nuevo apartado 15 se define la “zona de ordenación urbanística” [concepto usado, por ejemplo, en la nueva regulación de la delimitación de áreas consolidadas por edificaciones a efectos de su clasificación como suelo urbano –art. 45.1.A).b)]–. Este precepto, si bien comienza hablando de “tejido urbano” –lo que sin duda se refiere a una situación de hecho– acaba distinguiendo dicha zona “por disponer de usos globales y tipologías edificatorias homogéneas¹⁵” lo que, más que una situación de hecho, nos describe una ordenación.

– La ambigüedad del estándar establecido en el art. 24, que ahora se corrige refiriéndolo únicamente, ya sin dudas, al sistema general de espacios libres.

– La delimitación de áreas consolidadas por la edificación, a los efectos de la clasificación de suelo urbano por su integración en la misma, que antes se remitía en su totalidad a las Instrucciones Técnicas de Planeamiento, mientras que ahora, manteniendo esa remisión, se precisa no obstante que dichas áreas deben estar delimitadas “bien por Zonas de Ordenación Urbanística, bien por núcleos de población” –nuevo art. 45.1.A).b)]– lo que, en el primer caso apunta a la delimitación de un área atendiendo a que toda ella esté sometida a la misma Ordenanza.

– Las vinculaciones singulares en orden a la conservación de edificios que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico –art. 53.1, 3^{er} párrafo– en el que ahora se especifica que dicho aprovechamiento es el “preexistente”.

– La lógica eliminación de la innecesaria referencia a las actividades clasificadas en el art. 62, dado que pueden considerarse incluidas en el más amplio concepto de instalaciones y establecimientos de carácter industrial o terciario, que ya aparecía.

– La aclaración de que la cesión lucrativa del diez por ciento de aprovechamiento debe ser destinada al patrimonio público de suelo, y la corrección en la cesión del excedente de aprovechamiento del sector, que antes se destinaba a propietarios de sistemas generales, y ahora a compensar a propietarios de sectores deficitarios [arts. 68.b), apdos. 2 y 3 así como 110.2.e)]. No obstante, tanto el art. 128.1 como el 127.3 conservan su redac-

(14) Por cierto que no se entiende que la Ley haya especificado aquí la referencia a las infraestructuras para hacerlo tan sólo a las viarias.

(15) Por cierto, el calificativo de “homogéneas” debería aparecer en masculino puesto que acompaña a “usos globales y tipologías”. Por éste y otros errores tipográficos, no estaría de más otra corrección de errores de la propia Ley de Modificación.

ción originaria, previendo el primero la integración de los propietarios de sistemas generales en unidades de actuación excedentarias. Ambos parecen sugerir que los excesos de cesión obligatoria pueden ser destinados también a compensar a propietarios de sistemas generales no adscritos ni integrados en sectores o unidades de actuación.

– La ambigüedad en el concepto y preceptibilidad de las “actuaciones urbanizadoras”, que ahora se simplifica –en la nueva redacción del art. 99–.

– La precisión –en el art. 163– de que el expediente de declaración de impacto ambiental suspende el procedimiento de concesión de licencia urbanística y el plazo de resolución del mismo (frente a la anterior redacción que únicamente advertía que un procedimiento se insertaba en el otro).

2) Sin embargo, las modificaciones operadas con base en este motivo en ocasiones son mucho más que meras precisiones terminológicas, supliendo auténticos olvidos o “despistes” del legislador. Así:

– Donde antes se hablaba de “propietario de un solar o una parcela”, ahora se habla de “particular” (nueva redacción del apdo. 5 de la Disposición Preliminar). De esta manera, la adquisición de los excedentes de aprovechamiento de una parcela, mediante transferencias de aprovechamiento, no queda reducida sólo al propietario del terreno en cuestión.

Además, se intercala un nuevo párrafo en ese apartado 5: “En suelo urbanizable, la adquisición se ajustará a lo establecido para los patrimonios públicos de suelo y demás disposiciones específicas de esta Ley”. Esta última remisión hace alusión, por ejemplo, a la adquisición de aprovechamiento en virtud de sustitución de cesiones lucrativas por equivalente económico en sectores excedentarios, o en compensación de sectores deficitarios [a que se refiere el art. 68.b).3]. No es tan directa, sin embargo, la remisión “a lo establecido para los patrimonios públicos de suelo”, en la que se hubiera agradecido un poco más de claridad en esta Ley de Modificación.

– La conceptualización de los proyectos de singular interés (art. 19) como “actuaciones de relevante interés social o económico”, expresión omitida en la redacción originaria de la LOTAU, según veremos.

– El olvido, sobre los municipios exentos del deber de contar con POM, de someterlos de manera expresa al deber de contar con PDSU –art. 14.5– que ahora se incluye (si bien dicha sumisión ya se infería implícitamente del art. 48.1).

– La ausencia de toda referencia a la –que era– tradicional garantía requerida para la ejecución simultánea de edificación y urbanización –art. 131.1.b) y 131.2–, que ahora aparece mediante un compromiso de no-utilización de la edificación hasta la conclusión de las obras de urbanización, que deberá figurar en la licencia, y mediante un afianzamiento del importe íntegro de las obras de urbanización –nuevo art. 102.3–.

– La exigencia de que el aprovechamiento tipo de las distintas áreas de reparto en suelo urbanizable sea similar, queda corregida por la de que las áreas “tengan un aprovecha-

miento similar en aquellos sectores¹⁶ para los que el planeamiento haya previsto un mismo uso global o pormenorizado mayoritario” (art. 70.1). Con esta frase el sentido del precepto cambia totalmente, pues donde antes exigía que los aprovechamientos de todas las áreas de reparto fueran similares ahora se exige, en realidad, que lo sean simplemente los de las áreas que comprendan sectores con mismo uso global o mayoritario.

– Se introduce una nueva prohibición: la de no tramitar ni otorgar calificaciones urbanísticas sobre suelo rústico en municipios sin planeamiento general, desde la publicación del requerimiento de la Comisión Provincial de Urbanismo para que tramite dicho plan y en tanto transcurre el plazo establecido en el mismo o se produce su aprobación inicial (nuevo art. 34.1, 4º párrafo).

3) Y en fin, otros cambios parecen responder a motivos diversos:

– Los requisitos sustantivos y administrativos de los actos y usos sobre suelo rústico se modifican en gran medida, como veremos (nueva redacción del art. 63).

– Así sucede con la denominación del conocidísimo “aprovechamiento susceptible de apropiación” que ha sido sustituida por la de “aprovechamiento privativo” [nueva letra e) del art. 110].

– Se introducen nuevos criterios en la alternativa económica de los Programas de Actuación Urbanizadora (en adelante, PAU) –donde debe reflejarse la incidencia económica de los compromisos asumidos por el urbanizador–, pues antes se hablaba de compromisos de edificación con fines de interés social, y ahora se amplía dicha posibilidad a compromisos de aportación al patrimonio público de suelo, de realización de obras adicionales a las mínimas exigibles y, finalmente, de edificación con criterios de eficiencia ecológica o con fines de interés social [art. 110.4.3.d)].

4) Otros cambios se califican por el legislador como “reajustes derivados de la práctica en ejecución y aplicación¹⁷” de la LOTAU:

– Entre ellos, identifica, por ejemplo, “simplificar algunas determinaciones del planeamiento”, lo que, en el texto de la Modificación, ha implicado –nada menos– que extraer la delimitación de las áreas de reparto y la fijación de sus aprovechamientos tipo de la –hasta entonces intangible– ordenación estructural de los grandes municipios [nueva redacción del art. 24.1.d) y 24.2.e)], que pasan así a tener la consideración de ordenación detallada en éstos.

(16) Aquí la nueva redacción introducida por la modificación no parece sin embargo muy clara, puesto que el precepto comienza hablando del aprovechamiento tipo de las áreas de reparto y acaba haciéndolo –como se ve– del uso mayoritario de los sectores.

(17) Rúbrica del epígrafe III de la Exposición de Motivos de la Ley 1/2003.

– Entre esos reajustes también se citan “las precisiones (...) en los procedimientos autorizatorios (referidos principalmente al suelo rústico)”. En este caso, debemos agradecer la mayor claridad en la nueva redacción de los arts. 63 y 64. Sin embargo, la autorización al planeamiento, contenida en el nuevo art. 63.1.1º.b), para “asumir la estructura de los asentamientos rurales ya existentes a la entrada en vigor de esta Ley”, difícilmente puede aceptarse como un mero “reajuste” de la Ley 1/2003 en relación con la LOTAU de 1998, sino que más bien parece una decisión política de la Ley de Modificación en orden a su propia aplicación futura que, de esta manera, parece excluir otras soluciones sobre tales asentamientos, como sería su sumisión al régimen de las obras y actividades fuera de ordenación o, incluso, la aplicación de los preceptos sobre edificación y disciplina.

5) Y no debemos olvidar los nuevos problemas terminológicos que ahora surgen con motivo de la redacción introducida por la propia Ley de Modificación¹⁸:

– Nótese, por ejemplo, que el nuevo art. 24.1.d) presenta un problema de interpretación similar al que planteaba el antiguo 24.1.e).

– Como ya hemos mencionado, el apartado 5 de la Disposición Preliminar habla ahora de “particulares”, al exponer los medios de adquisición de los excedentes de aprovechamiento. ¿Implica ello que las Administraciones públicas no pueden adquirir dichos excedentes?

– La redacción del nuevo art. 184.4 es cuanto menos extraña.

3. El tercer motivo se centra en “la nueva política autonómica en materia de vivienda pública”, “adaptando la norma a la nueva realidad social y económica de Castilla-La Mancha”

Sin duda, éste es el motivo que menor número de preceptos genera en esta reforma. Pero su escaso número es inversamente proporcional a la importancia de los mismos, como veremos.

(18) Nos parece puramente anecdótico el dato de que un mismo párrafo aparezca dos veces en esta Ley de Modificación. Se trata de la nueva redacción del art. 111.3 –en el que únicamente se ha introducido una referencia a los “proyectos de urbanización simplificados” en su último párrafo– cuyo primer párrafo aparece literalmente repetido en el nuevo art. 119.1.c). Entendemos que se trata de una errata y que el primer párrafo de ese “número 3” del art. 119 se ha colado por error.

**LA DELIMITACIÓN DE
LAS ÁREAS DE REPARTO Y
LA FIJACIÓN DE SUS
APROVECHAMIENTOS TIPO
HAN SIDO EXTRAÍDAS
DE LA ORDENACIÓN
ESTRUCTURAL DE
LOS GRANDES MUNICIPIOS**

B) Nuevas remisiones al futuro reglamento de desarrollo

Con carácter general, también es destacable que la Ley de Modificación aumenta las remisiones al futuro reglamento de desarrollo de la LOTAU, en las siguientes cuestiones:

- En el nuevo punto 14 de la Disposición Preliminar, establece la nueva categoría de uso pormenorizado (plurifamiliar o unifamiliar, vivienda libre o protegida, comercial, hotelero, oficinas, etc.) y dispone que se definirán reglamentariamente.
- En la nueva redacción del art. 24.1.e), donde se permite que el estándar que establece para el sistema general de espacios libres pueda ser modulado en función del número de habitantes de cada municipio, en los términos que reglamentariamente se determine.
- En la nueva redacción del artículo 36.2.C), se exige dictamen de los Municipios colindantes en la tramitación de los POM, PDSU, Planes Especiales (que afecten a la ordenación estructural), así como los Catálogos (de espacios y bienes protegidos) “en los supuestos que reglamentariamente se determinen”, salvo que se hubiera alcanzado con éstos previamente acuerdo sobre el contenido de la ordenación a establecer.
- Se somete la calificación urbanística del suelo rústico a “las condiciones que reglamentariamente se determinen” cuando se trate de autorizar actividades extractivas y mineras, actividades industriales, productivas, terciarias, de turismo rural o de servicios [art. 54.1.3º.b)].
- Los actos de uso y aprovechamiento urbanístico sobre suelo rústico siguen sometidos a los requisitos del art. 63, en cuyo apartado 1 ahora se incluyen además los requisitos que reglamentariamente se determinen. El mismo precepto se remite reiteradamente a las Instrucciones Técnicas de Planeamiento al efecto de determinar las superficies mínimas de las fincas para cada uno de los usos autorizados.
- Para la calificación de actos urbanísticos sobre suelo rústico, el nuevo art. 64.3 mantiene la cuantía del canon [ahora procedente para todas las actividades extractivas y mineras, industriales, productivas, terciarias, de turismo rural o de servicios que el nuevo art. 54.1.3º.b) relaciona¹⁹] en el dos por ciento del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar, si bien ahora se admiten exenciones o reducciones de este canon en los casos y con los requisitos que reglamentariamente se determinen (nuevo art. 64.3.3 párrafo). Se extiende pues, también a los usos particulares, la previsión que ya contenía el art. 65.1, sólo para obras públicas, si bien dicha extensión dependerá de lo que diga en el futuro la norma reglamentaria.

(19) A nuestro entender, este nuevo listado amplía el espectro de actos y actividades sujetas al canon con respecto al listado del anterior art. 64.1.4º, a excepción de los equipamientos colectivos que, si bien se incluían con anterioridad en este último, ahora no parecen subsumibles en el nuevo art. 54.1.3º.b).

- En los casos y con los requisitos que reglamentariamente se determinen, podrá entenderse implícita la calificación urbanística en la aprobación de proyectos de obras y servicios promovidos por particulares que se encuentren incluidos en planes o instrumentos aprobados por la Administración Autonómica o Estatal (nueva redacción del art. 65.1).
- Reglamentariamente deberán establecerse criterios de eficiencia ecológica²⁰ en las edificaciones [nueva redacción del art. 110.4.3.d) y del art. 122.2, 2º párrafo] que podrán incluir bonificaciones en la tasa por otorgamiento de licencias en el marco y de conformidad con la legislación reguladora de aquélla (nuevo apartado 5 del art. 167). Según reconocimiento expreso de la Exposición de Motivos de la Ley 1/2003, esta disposición deriva de la Agenda 21²¹.
- El reglamento también deberá establecer los términos para la emisión del informe pericial contradictorio previsto para el caso de oposición de los propietarios a las variaciones sobre los gastos de urbanización que hayan sido aprobadas por la Administración actuante [nueva redacción del art. 119.1.c)].
- También se remite al reglamento la determinación de los términos para la presentación de los Programas de Actuación Urbanizadora²² en el registro administrativo de Programas de Actuación Urbanizadora y Agrupaciones de Interés Urbanístico (nueva redacción del art. 124.2).
- Debemos advertir que, al tiempo de la actualización de este trabajo, dos proyectos de reglamentos ejecutivos de la LOTAU se encuentran en fase de tramitación: el proyecto de Reglamento de Planeamiento –actualmente pendiente del preceptivo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha– y el proyecto de Reglamento del Suelo Rústico –objeto ya del Dictamen nº 29/2004, de 17 de marzo, de dicho Consejo–.

III. ALGUNAS CUESTIONES ESPECÍFICAS

A) Sobre planeamiento

1. Supramunicipal. En especial, los proyectos de singular interés

En cuanto al planeamiento, la ley castellano-manchega no fue realmente innovadora. En lo que se refiere al esquema de planeamiento territorial, la LOTAU se limita a los Planes

(20) Según la Exposición de Motivos de la Ley 1/2003, epígrafe III, párrafo quinto: “En el marco de los principios para la sostenibilidad territorial a que ya se ha hecho alusión, se introducen asimismo diversas reglas de promoción tanto para las obras y elementos de urbanización como de edificación con criterios de eficiencia ecológica que, sin perjuicio de su determinación expresa en vía reglamentaria, propicien el ahorro energético, el reciclaje de los residuos y demás disposiciones aplicables derivadas del contenido de la Agenda Local 21”.

(21) La Agenda 21 es el plan de acción para el desarrollo sustentable en el siglo XXI. Fue adoptada por los líderes del mundo durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo –conocida como la Cumbre de Tierra– en Río de Janeiro en 1992. El mandato de la Agenda Local 21 consta en el Capítulo 28 de la Agenda 21.

(22) En la redacción originaria de la LOTAU, no aparece la expresión “actuación urbanística” sino que la LOTAU adopta con carácter general la terminología de “actuación urbanizadora”. Congruentemente, no aparece la denominación de “unidad de actuación urbanística”, sino de “unidad de actuación urbanizadora” (Disposición Preliminar, apdo. 7). También coherentemente, la inmensa mayoría de los preceptos se refieren al “Programa de Actuación Urbanizadora” (v. gr., art. 110, entre innumerables de la LOTAU). Ocurre, no obstante, que en algunos preceptos aparece la denominación

de Ordenación Territorial –que tanto pueden tener carácter integral como sectorial y que tanto puede proyectarse sobre la totalidad de la región como sólo sobre una parte de ella– y a los Proyectos de Singular Interés –conceptuados como “proyectos que diseñan obras con carácter básico para su inmediata ejecución” legitimando en cualquier clase de suelo las actuaciones que la Ley enumera (art. 19.2) con carácter taxativo y cuyo principal efecto es el de alterar la clasificación y calificación de los terrenos comprendidos en el mismo de manera acorde al nuevo destino previsto en el proyecto.

Ahora, tras la reforma, la regulación de los Proyectos de Singular Interés sigue siendo sustancialmente la misma. No obstante, se ha introducido una –a mi entender– importante matización, ya que frente al precario concepto anterior, ahora la Ley 1/2003 de Modificación mantiene el mismo a la vez que especifica su objeto, consistente éste en “actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas” (nueva redacción del art. 19). Importante matización que permitirá un mayor control jurisdiccional sobre la aprobación de tales proyectos, pues ya no bastará con constatar que la actuación contenida en los mismos constituya en efecto una de las actuaciones enumeradas en la Ley, sino que será preciso, además, que la misma posea tal relevante interés social y económico, justificación que, desde luego, cada proyecto en cuestión deberá expresar. Se subsana así esa importante omisión de la LOTAU, fácilmente detectable por su contraste con otras legislaciones autonómicas (como los Proyectos de Alcance Regional de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial del Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, para los que se exigen –salvo que se aprueben en desarrollo del Plan Regional de Estrategia Territorial– “razones de urgencia o excepcional interés público” –art. 33–).

Dejamos aparte el problema suscitado por el dato de que la LOTAU admita la aprobación de estos proyectos sobre cualquier clase de suelo (art. 19.1), que comentaremos al estudiar el suelo rústico.

2. Municipal. En especial, delimitación de sectores y de áreas de reparto, fijación de los aprovechamientos tipo y el nuevo estándar de vivienda protegida

La pieza clave de la ordenación municipal sigue siendo por supuesto el Plan de Ordenación Municipal –POM– (más adelante hablaremos de las novedades en su contenido). No obstante, el criterio para la preceptividad del mismo frente al Plan de Delimitación de Suelo Urbano –PDSU– ha cambiado sustancialmente, ya que con anterioridad, la LOTAU eximía del deber de contar con POM a lo que podíamos considerar “pequeños municipios con escaso desarrollo urbanístico”²³, mientras que ahora el crite-

“Programa de Actuación Urbanística” –creemos que por error– (Exposición de Motivos, epíg.VI, 2º párrafo; art. 118.2; art. 120.2.b). 2º párrafo), pero la Ley de Modificación no ha corregido esta última denominación.

(23) Según la redacción original del art. 24.5 LOTAU, estaban eximidos del deber de contar con POM los municipios de menos de 5.000 habitantes que no superaran en los últimos tres años ninguna de las que podemos denominar “tres circunstancias por cada mil habitantes” (promoción de 10 viviendas de nueva planta por cada mil habitantes; realización de 1.000 m² de cualquier uso en construcciones de nueva planta por cada mil habitantes; incoación de 10 procedimientos de licencia de obra mayor por cada mil habitantes). Como se aprecia, el número de habitantes operaba un doble límite.

rio parece ser exclusivamente el del “escaso desarrollo urbanístico” con independencia del número de habitantes. En efecto, la Ley de Modificación exime del deber de contar con POM a los municipios “dotados de un crecimiento estable o moderado y cuya política municipal tienda al mantenimiento de ese escenario, en los que concurra la circunstancia de no haberse superado durante los cuatro últimos años consecutivos²⁴ la promoción de más de 50 viviendas o 5.000 metros cuadrados construidos de cualquier uso por año” (nuevo art. 24.5 LOTAU). Según el legislador, con ello “se flexibilizan los requisitos necesarios para eximir a estos municipios de la formulación de planes de ordenación municipal” (Exposición de Motivos, epígrafe III).

En cuanto al contenido de los POM, se llevan a cambio importantes cambios tanto en la ordenación estructural como en la detallada.

Con anterioridad a la Modificación, la delimitación de áreas de reparto y fijación de aprovechamientos tipo formaban parte de la ordenación estructural de todo municipio sometido al deber de contar con POM. No obstante, tras la Modificación, dichas determinaciones se exigen como contenido de la ordenación estructural sólo para municipios de menos de 10.000 habitantes [art. 24.1.d)], mientras que para los municipios de más de 10.000 habitantes dichas delimitación y fijación formarán parte de la ordenación detallada [24.2.e)]²⁵.

La otra gran modificación en la regulación de los POM es la relativa al estándar de vivienda protegida. La redacción originaria de la LOTAU exigía tan sólo a los municipios superiores a los 20.000 habitantes de derecho establecer “las determinaciones precisas para garantizar que se destine a la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública (...) el suelo suficiente para cubrir las necesidades previsibles en el primer decenio de vigencia del plan”. Frente a ello, la nueva Ley fija un estándar concreto para municipios con más de 10.000 habitantes: que se destine a viviendas sujetas a un régimen de protección pública el 50 por ciento de la edificabilidad residencial si se trata de sectores de suelo urbanizable, y la edificabilidad que la Administración establezca justificada-

**LOS MUNICIPIOS CON
“ESCASO DESARROLLO
URBANÍSTICO”, CON
INDEPENDENCIA DEL
NÚMERO DE HABITANTES,
QUEDAN EXIMIDOS DE
DOTARSE DE UN PLAN DE
ORDENACIÓN MUNICIPAL**

(24) La modificación podría llegar a afectar (en caso de que, claro está, mantengan ese escaso desarrollo urbanístico) principalmente a unos 33 municipios con una población comprendida entre los 5.000 y los 10.000 habitantes (además de aquellos otros, más improbables, con población mayor pero con escaso desarrollo urbanístico) que, con la anterior redacción de este precepto, se veían abocados al Plan de Ordenación Municipal y a los Programas de Actuación Urbanizadora.

(25) Obsérvese que la modificación se ha saltado los municipios de 10.000 habitantes justos.

mente si se trata de unidades de actuación de suelo urbano no consolidado, si bien en ambos casos la finalidad sigue siendo la misma (cubrir las necesidades previsibles en el primer decenio de vigencia del plan) –art. 24.3–.

No obstante, la modificación admite que los Ayuntamientos puedan reducir justificadamente ese porcentaje a un 40 por ciento. Además, en determinados supuestos (cuando se trate de actuaciones urbanizadoras autónomas; de carácter aislado, y tipología residencial unifamiliar de muy baja densidad, o bien, residencial unifamiliar de baja densidad y cuyo destino sea el turístico o de ocupación estacional), el Pleno del Ayuntamiento podrá, previo informe vinculante de la Consejería competente, disminuir o incluso suprimir dicho porcentaje “siempre que el Programa de Actuación urbanizadora asuma el abono a la Administración de la diferencia entre el valor del producto inmobiliario que se propone implantar y el derivado de los tipos de vivienda de protección pública correspondiente a la disminución o supresión propuesta. Este ingreso se destinará a la obtención de suelo cuyo fin sea la construcción de viviendas de protección pública” (nuevo art. 24.3).

La modificación, además, exige que se establezcan reservas dotacionales en suelo urbano por zonas de ordenación urbanística, bien para absorber el eventual déficit preexistente, bien para cubrir nuevas necesidades debidas a incrementos de aprovechamiento, de acuerdo en ambos casos con los estándares del art. 31 [nueva redacción del (art. 24.2.a)]. Es evidente que la exigencia de esta previsión es totalmente independiente del modo de obtención de tales dotaciones, es concreto, a la vista de la adaptación de la LOTAU a la Ley estatal 6/1998 –que veremos– la obtención de tales dotaciones en ningún caso podrá ser a través de una cesión obligatoria y gratuita de los propietarios para el caso de que nos encontramos en suelo urbano consolidado en el que no se ordene un incremento de aprovechamiento ni una operación de reforma interior.

Aquella rebaja en la conceptualización de los grandes municipios tiene su lógico trasunto en el procedimiento de aprobación del planeamiento menor. Nos referimos, por tanto, al “procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes parciales, determinados planes especiales [los que afecten a elementos integrantes de la ordenación detallada] y los estudios de detalle” (art. 38), en el que el informe (antes “técnico”, ahora “técnico-jurídico”) previo a la aprobación definitiva, sobre la adecuación del proyecto a la ordenación estructural, deberá ser evacuado por la Consejería competente en aquellos municipios de menos de 10.000 habitantes (antes 20.000), exigencia que parece apuntar en principio a una menor intervención de la Comunidad en el control de legalidad sobre el planeamiento de desarrollo, circunstancia que coadyuva en la mayor autonomía que la Ley de Modificación otorga a estos municipios de más de 10.000 habitantes. No obstante, la Ley ha admitido excepciones²⁶.

(26) Nuevo art. 38.1.f), 2º párrafo: “Previo autorización expresa de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, podrán emitir dicho informe técnico aquellos municipios menores a 10.000 habitantes de derecho que se encuentren agrupados en Mancomunidades urbanísticas que en su conjunto superen esa cifra de habitantes, o que sin estar agrupados así lo soliciten, de forma individual, siempre que resulte acreditado, en ambos casos, que disponen de servicios técnicos, jurídicos y administrativos adecuados a tal fin”. La misma posibilidad se establece en el nuevo art. 122.1 respecto al informe previo a la aprobación de los PAU.

En definitiva, como vemos, la Modificación ha disminuido la cifra clave de 20.000 habitantes a sólo 10.000 en orden a la diferenciación de regímenes entre los grandes y pequeños municipios, diferencias que, al menos, se manifiestan en los siguientes aspectos: informe “técnico-jurídico” en la tramitación de los planes parciales, determinados planes especiales y estudios de detalle [nueva redacción del art. 38.1.b), 2º párrafo]; informe “técnico” en la tramitación de los PAU (nueva redacción del art. 122.1); contenido de la ordenación, bien estructural [art. 24.1.d)] bien detallada [art. 24.2.e)]; estándar de vivienda protegida (art. 24.3).

Otra novedad, en ese procedimiento de aprobación del planeamiento menor, es la recuperación del trámite de aprobación inicial (inexistente en la redacción originaria de la LOTAU) si bien sólo para aquellos planes de desarrollo que modifiquen la ordenación estructural, aprobación inicial que deberá llevarse a cabo después del trámite de información pública y antes del informe técnico-jurídico de la Consejería (nuevo art. 38.4).

B) Sobre clasificación y régimen urbanístico del suelo

1. Clasificación del suelo

a) Municipios sin planeamiento general

Nuevamente aquí recordamos la doctrina de la STC 164/2001, de 11 de julio, según la cual, la noción de planeamiento general en la Ley 6/1998 debe entenderse en un sentido indeterminado (FJ 16º), dentro de la que cabrían tanto los POM como los PDSU de Castilla-La Mancha.

La Modificación no ha afectado a los preceptos sobre clasificación del suelo en municipios sin planeamiento general, y ello a pesar de que, a nuestro entender, el art. 44.2 plantea problemas de interpretación con la normativa estatal, dado que el concepto de suelo urbano en la LOTAU para estos municipios no es totalmente coincidente con el concepto de suelo urbano en aquélla (no obstante, no podemos entrar ahora en los mismos).

b) Municipios con Plan de Delimitación de Suelo Urbano

Los criterios de clasificación de suelo en estos municipios no han sufrido modificación. En ellos, la LOTAU ha distinguido desde su origen el suelo urbano consolidado y el suelo urbano de reserva. Tras la Ley 1/2003, siguen considerándose como “suelo urbano consolidado” los terrenos que cuenten como mínimo con los servicios precisos para la condición de solar [art. 48.2.A).a)]. Por ello, en nuestra opinión, aquí se dan también los problemas de interpretación que acabamos de mencionar respecto a los municipios sin planeamiento general²⁷ [art. 14.1 de la Ley 6/1998 en su relación con el art. 48.2.A).a) y b) de la LOTAU].

(27) Vid. *supra* concepto de “planeamiento general” en la Ley 6/1998, según STC 164/2001.

c) Municipios con POM

– Suelo urbano:

Han sido cuantiosas y sustanciales las modificaciones introducidas en materia de clasificación del suelo urbano.

Ha cambiado el criterio de clasificación del suelo urbano por elementos de urbanización, pues si antes se exigían que tales elementos fueran como mínimo los necesarios para la consideración de solar [art. 45.1.A).a)], la nueva Ley admite la clasificación como urbanos tanto de los terrenos que cuenten con aquéllos como de terrenos parcialmente urbanizados (con independencia de que estén o no en una zona consolidada por edificios). En concreto, son urbanos los terrenos “parcialmente urbanizados por faltar, bien alguna obra de urbanización, bien la cesión de la superficie de suelo cuyo destino sea el de espacio público como consecuencia de modificación de alineaciones, siempre que la deficiencia sea subsanable mediante la ejecución de un proyecto de urbanización simplificado de los previstos en el último párrafo del número 3 del art. 111 de esta Ley, simultánea a la del proyecto de edificación” [nuevo art. 45.1.A).a)].

Y no sólo eso, sino que tales terrenos deberán incluso ser considerados en la subcategoría de suelo urbano consolidado para el caso de que el planeamiento mantenga el aprovechamiento preexistente (art. 45.2). La nueva redacción de esos dos preceptos [art. 45.1.A).a) y 45.2] es así mucho más congruente con la Ley estatal, dado que en la anterior redacción quedaban integrados en la subcategoría de suelo urbano no consolidado (ver anterior redacción del art. 45.2). La subcategoría de no consolidado para éstos (esto es, terrenos urbanos clasificados por elementos de urbanización) queda integrada por los que estén remitidos a una operación de reforma interior [art. 45.3.A).a)], novedad introducida por la Modificación) y por los que reciban del planeamiento un aprovechamiento objetivo superior al real preexistente [art. 45.3.A).b), supuesto ya recogido en la LOTAU originaria].

Además de los solares y de los terrenos parcialmente urbanizados respecto de los cuales (ambos) el planeamiento mantenga el aprovechamiento existente (art. 45.2), el suelo urbano consolidado está también integrado por los terrenos que devengan solares en ejecución del planeamiento [art. 45.1.B)] una vez completadas y recibidas las obras de urbanización (art. 45.2). La novedad aquí radica en establecer de forma expresa que tales terrenos pertenecen a dicha subcategoría de consolidado así como en exigir que las obras de urbanización hayan sido completadas y recibidas.

Ha cambiado el concepto de “área consolidada” a los efectos de la clasificación de dicho suelo mediante la aplicación del criterio de la consolidación de la edificación [del art. 45.1.A).b)]. En la redacción originaria dicha área estaba integrada exclusivamente por el “espacio servido efectiva y suficientemente por las redes de los servicios a que se refiere la letra anterior” y esa “letra anterior” [el art. 45.1.A).a)], en aquella redacción, se refería tan sólo a un área servida por los servicios legalmente precisos para merecer la

condición de solar. Pero ahora, tras la Ley 1/2003, resulta que ese apartado anterior [al que se sigue remitiendo el art. 45.1.A).b)] se refiere tanto a un área que disponga de los servicios precisos para la condición de solar como a terrenos parcialmente urbanizados (“por faltar bien alguna obra de urbanización, bien la cesión de la superficie de suelo cuyo destino sea el de espacio público como consecuencia de modificación de alineaciones...”, según hemos visto) si bien ahora se exige que dichos terrenos –los que el plan clasifique mediante este criterio de la consolidación de la edificación– reciban una ordenación diferente a la existente.

En definitiva, la Ley de Modificación admite –con matices, según hemos visto– que sean urbanos terrenos que no estén totalmente urbanizados, cosa que no sucedía con la anterior LOTAU, y tanto si la clasificación se produce por el criterio de los elementos de urbanización como en la clasificación por consolidación de edificaciones. Con esta nueva redacción, entrarán en la consideración de suelo urbano –siquiera no consolidado– terrenos que en una aplicación estricta de la anterior LOTAU quedaban reducidos a suelo rústico (V.g., por el hecho de estar en áreas consolidadas por edificios pero que no dispusieran de los servicios precisos para la condición de solar).

Sucintamente, el nuevo suelo urbano no consolidado de la LOTAU queda tras la Modificación integrado por los siguientes terrenos (art. 45.3):

- los solares, si reciben más aprovechamiento del objetivamente existente o son remitidos a una operación de reforma interior;
- los parcialmente urbanizados, cuya urbanización pueda ser finalizada mediante un proyecto de urbanización simplificado, si reciben más aprovechamiento del objetivamente existente o son remitidos a una operación de reforma interior;
- los comprendidos en áreas consolidadas por la edificación si reciben una ordenación diferente a la existente, cuya ejecución requerirá la delimitación de la correspondiente unidad de actuación.

Así ha sido concretado el principio general que se desprende de la Exposición de Motivos de la Ley 1/2003: dada una atribución o incremento de aprovechamiento desde el planeamiento, el mismo determinará tanto mayores reservas dotacionales, como nuevas infraestructuras, como la correspondiente

**TRAS LA MODIFICACIÓN
DE LA LOTAU, TERRENOS
QUE QUEDABAN
REDUCIDOS A SUELO
RÚSTICO ENTRAN EN LA
CONSIDERACIÓN DE SUELO
URBANO**

participación de la colectividad en la plusvalía que se genere (principio de participación de la colectividad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, del art. 47 CE, en el que se apoya reiteradamente la Exposición de Motivos de la Ley 1/2003). En consecuencia, la concepción del legislador de la Modificación es la de que, detectada una nueva atribución o incremento de aprovechamiento, procederá siempre su consideración como suelo urbano no consolidado²⁸ a los efectos de la obtención de las correspondientes cesiones.

A su vez, consecuencia de esta nueva clasificación y subclasificación del suelo urbano, es la modificación introducida en el art. 70, apartados 2 y 3, que regula la delimitación de áreas de reparto en suelo urbano, y que ahora hace referencia a estas nuevas categorías. Concretamente, la nueva redacción exige de la obligación de la delimitación de áreas de reparto al suelo urbano consolidado y al no consolidado merced a que “el planeamiento les atribuya un aprovechamiento objetivo superior al real preexistente” [este último, tanto si se trata de solares como de los terrenos parcialmente urbanizados del art. 45.1.A).a)]. Ahora, por tanto, el aprovechamiento que se calcula sobre parcela neta es el de estas nuevas categorías.

– Suelo rústico:

Tras la Ley 1/2003, ha cambiado tanto el criterio de clasificación como el de adscripción a una de las dos grandes subcategorías (rústico “protegido” o rústico “de reserva”):

– En cuanto al criterio de clasificación del suelo rústico de reserva, el énfasis ya no se pone en el hecho de que los terrenos no resulten adecuados por sí mismos para aprovechamientos urbanos, sino en que no sea necesaria su incorporación inmediata al proceso urbanizador [nuevo art. 47.1.d)]²⁹.

– Las tres subcategorías del nuevo suelo rústico “no urbanizable de especial protección” son prácticamente coincidentes con el anterior suelo rústico “protegido” de la LOTAU original (rústico de protección “ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno”,

(28) Exposición de Motivos, epíg. II.1, 1º párrafo: “Resulta evidente la procedencia de la acomodación, en lo necesario, de la regulación autonómica –competencialmente irreprochable– de la clasificación del suelo urbano al nuevo marco estatal, si bien situando éste en el contexto constitucional definido por el artículo 47 de la Constitución Española, que propugna la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos, derechos que se configuran como un principio rector de todas las políticas económico-sociales de todos los poderes públicos.

(...) A los anteriores se suman también los terrenos ciertamente urbanizados pero cuya urbanización no sea simplemente asumida por la nueva planificación, al modificarse la correlación entre aquella y el aprovechamiento urbanístico, con la consecuencia de la necesidad de mayores reservas de suelo dotacional y suplementos en las infraestructuras y servicios públicos, que compensen el aprovechamiento adicional otorgado para restablecer la adecuada proporción entre ambas magnitudes de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución Española.

(...) Y ello porque la atribución de este aprovechamiento comporta una plusvalía que tiene su origen en una acción pública, y que por tanto determina constitucionalmente, según el artículo 47 de la norma fundamental, la participación en dicha plusvalía de la comunidad, representada por el Municipio”.

(29) Nueva redacción del art. 47.1.d): “Ser merecedores de protección genérica por sus características topológicas y ambientales y no ser necesaria su incorporación inmediata al proceso urbanizador en función del modelo de desarrollo, secuencia lógica y orden de prioridades establecido por el planeamiento urbanístico, tal como prescribe el art. 103.1 de esta Ley”.

de protección “estructural”, y de protección “de infraestructuras y de equipamientos”), a excepción del rústico “de protección ambiental” que, si antes abarcaba todo el dominio público natural, ahora se reduce al dominio público hidráulico y pecuario.

En cuanto a la modificación de la adscripción de los terrenos rústicos a la subcategoría de suelo rústico “de reserva” (nuevo art. 47.2.2), ésta ya no sólo se integrará por todos los terrenos clasificados en función del nuevo criterio que acabamos de exponer (como se hacía en el texto original de la LOTAU) sino que podrá haber “otros” dado que integran esta nueva subcategoría todos los terrenos que no se adscriban a la categoría de suelo rústico “no urbanizable de especial protección”³⁰. Como se ve, vuelve a haber una categoría residual dentro del suelo rústico, en la que entrarán todos los terrenos que, debiendo considerarse rústicos, no entren sin embargo en aquellas subcategorías de especial protección, si bien es de advertir que su criterio de clasificación no es residual –los terrenos habrán debido ser primeramente clasificados de forma positiva por concurrir en ellos las circunstancias del art. 47.1.d)–.

– Suelo urbanizable:

No hay modificación expresa significativa en la Ley 1/2003 que afecte directamente a la clasificación o usos sobre el suelo urbanizable.

2. Régimen urbanístico del suelo

– Suelo urbano:

También han sido cuantiosas y sustanciales las modificaciones introducidas en materia de cesiones en suelo urbano (tanto de dotaciones como del porcentaje de aprovechamiento lucrativo) como influencia directa de la doctrina del Tribunal Constitucional en las SSTC 164/2001, de 11 de julio y 54/2002, de 27 de febrero.

Así, la modificación elimina aquellas cesiones para los propietarios de suelo urbano consolidado en la nueva redacción del art. 51.1.2, letras d) y e).

Y se modifica profundamente el régimen del suelo urbano en el art. 69 –cuyo solo estudio merecería capítulo aparte, por lo que no lo podemos afrontarlo ahora– cuya redacción originaria no distinguía entre suelo urbano consolidado y no consolidado y generalizaba las cesiones dotacionales y del diez por ciento lucrativo a todo el suelo urbano. Ahora en cambio, el nuevo art. 69 distingue, en primer lugar, entre municipios con POM

(30) Nuevo art. 47.2.2: “De conformidad con los criterios que se establezcan reglamentariamente, el Plan de Ordenación Municipal deberá diferenciar, dentro de esta clase de suelo, las categorías de suelo rústico no urbanizable de especial protección y suelo rústico de reserva (...)
2.2. Los terrenos que no se adscriban a la categoría de suelo rústico no urbanizable de especial protección deberán serlo a la de suelo rústico de reserva”.

y sin él y, luego, entre suelo urbano consolidado y no consolidado, excluyendo del primero la realización de cesiones³¹.

Lo mismo sucede con el cálculo del aprovechamiento privativo en lo que se considera la ciudad consolidada ya existente (nueva redacción del art. 71.3): anteriormente incluía sólo el suelo urbano consolidado, mientras que ahora se refiere sólo al suelo urbano “no consolidado a que se refiere la letra A).b) del número 3 del art. 45” (esto es, a los solares y parcialmente urbanizados –casi acabados– del art. 45.1.A).a), cuando el planeamiento les atribuya un aprovechamiento superior al real preexistente).

Ahora además, en el cálculo de la cesión, el factor clave a tomar en consideración es sólo el del incremento de aprovechamiento, tanto para la cesión dotacional como para la lucrativa, y no ya el del total aprovechamiento objetivo, al que se refería el precepto con anterioridad.

– Suelo rústico:

Se mantiene la posibilidad de otorgar calificación urbanística incluso sobre suelo rústico de protección, si bien sólo para “los usos y aprovechamientos que estén expresamente permitidos por la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico” (nueva redacción del art. 61).

La LOTAU había diseñado un triple sistema de autorización/atribución de usos sobre suelo rústico, que mantiene con algunas modificaciones y que ahora expone de forma mucho más clara la nueva redacción del art. 64.1:

1º.– De un lado, los usos sometidos a simple licencia, constituidos por todos los actos del art. 54.1 (nueva redacción del art. 64.1, párrafo 1º).

En este aspecto, la redacción originaria de la LOTAU no exponía con la suficiente claridad si los actos no constructivos a que se refiere el art. 50.1.2.a) estaban, o no, sometidos a licencia. Ahora no queda lugar a dudas de su sumisión a la misma.

2º.– Otra vía es la de la calificación urbanística del suelo rústico, acto mediante el cual la Administración competente (ya sea la Consejería competente en la materia, ya el Municipio, según el nuevo art. 64.4) puede autorizar excepcionalmente usos urbanísticos sobre el suelo rústico, concretamente:

(31) Podría sorprender la excepción de la cesión de espacio público por modificación de alineaciones a que se refiere el art. 45.1.A).a), dado que el art. 14.1 de la Ley 6/1998 sólo incluye entre los deberes de éstos el de “completar a su costa la urbanización”, lo que no parece incluir ya la realización de cesiones. No obstante, es también la Comunidad Autónoma la competente para determinar cuándo ha de considerarse totalmente ejecutado el planeamiento, así como cuál ha de ser el concreto instrumento ejecutado: “(...) La referencia del art. 8.b) LRSV a los terrenos urbanizados ‘en ejecución del planeamiento’ no se acompaña de específicos criterios sobre cuándo ha de considerarse ejecutado el planeamiento, ni sobre qué hipotético instrumento de planeamiento es el ejecutado; estas determinaciones caen en la esfera de decisión de cada Comunidad Autónoma (...) (STC 164 /2001, FJ 13º).

– Sobre suelo rústico de reserva, el uso en edificación no vinculado a la explotación rústica de la finca (art. 54.1.3). Los usos específicos autorizables son los recogidos expresamente en el art. 60.

En este listado es significativa la desaparición de la vivienda familiar aislada, que en la redacción original de la LOTAU aparecía en la letra g), hoy suprimida. Por lo tanto, la vivienda unifamiliar queda relegada al primer grupo, por lo que sólo podrá ser autorizada si el planeamiento ha previsto expresamente tal posibilidad [art. 54.1.2°.f)], caso en el cual sólo será necesaria la licencia urbanística.

– En cambio, en suelo rústico no urbanizable especialmente protegido sólo serán atribuibles, también mediante calificación urbanística, “los usos y aprovechamientos que estén expresamente permitidos por la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico aplicable por ser necesarios para la mejor conservación de las características y valores determinantes del régimen de especial protección o para el uso y disfrute públicos compatibles con unas y otros” (nueva redacción del art. 61). Por ello, y a pesar de la escrupulosidad en la redacción del nuevo art. 64, y específicamente de su número uno, se echa en falta en el mismo un cuarto supuesto en el que es preciso también la calificación urbanística (que pudiera haber sido su cuarto párrafo): el del suelo rústico no urbanizable especialmente protegido sobre el que se pretenda llevar a cabo alguno de los actos previstos en el art. 54.1.3° siempre que “estén expresamente permitidos por la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico”.

En suelo rústico no urbanizable especialmente protegido, también será necesaria la calificación urbanística para llevar a cabo los usos del art. 54.1.2°, esto es, los expresamente permitidos por el planeamiento entre los que enumera –a excepción de los actos de división de fincas o segregación de terrenos de su letra a), que sólo requerirán de licencia–. Merced a esta modificación introducida por la Ley 1/2003, la necesidad de calificación urbanística ya no es exclusiva de los actos del art. 54.1.3° (donde ahora se recoge el listado –modificado– del anterior art. 60, esto es, el de los usos en edificación no vinculados a la explotación rústica de la finca), sino que también será necesaria para los del art. 54.1.2° (propios de la explotación rústica de la misma) cuando pretendan llevarse a cabo sobre suelo protegido.

**LA ADMINISTRACIÓN
PODRÁ AUTORIZAR
EXCEPCIONALMENTE USOS
URBANÍSTICOS SOBRE
SUELO RÚSTICO DE
RESERVA Y SOBRE SUELO
RÚSTICO NO URBANIZABLE
ESPECIALMENTE
PROTEGIDO**

En cambio, se reduce el listado de los usos sometidos al canon: antes, los del art. 64.1.4º; ahora sólo los del art. 54.1.3º.b), esto es: “actividades extractivas y mineras, actividades industriales, productivas, terciarias, de turismo rural o de servicios, que precisen emplazarse en el suelo rústico, con las condiciones que reglamentariamente se determinen”. Además, se eliminan las contradicciones preexistentes respecto a la cuantía y modo de pago del canon: es sin lugar a dudas del 2 por ciento del importe total de la inversión, ya sea en dinero, ya en superficie de suelo sustitutiva de valor equivalente (nuevo art. 64.3).

La distribución de competencia entre la Consejería y los municipios para el otorgamiento de la calificación urbanística sigue el mismo criterio anterior: la primera es competente para calificar el suelo rústico no urbanizable especialmente protegido y el suelo rústico de reserva de pequeños municipios (nuevo art. 64.4) que, ahora, serán los de 10.000 habitantes, según vimos. Y en los casos que sean competencia de la Consejería, la nueva Ley aclara que será el Ayuntamiento, no obstante, quien ha de efectuar el trámite de información pública (nuevo art. 64.5). Se mantiene la suspensión del procedimiento municipal tras la remisión del expediente a la Consejería, y el sentido negativo para el silencio de ésta al cabo de tres meses.

En la redacción originaria de la LOTAU, no se encuentra un precepto semejante a los nuevos arts. 64.7 y 54.2, preceptos que quizá hubieran merecido una mayor atención desde la Exposición de Motivos de la Ley 1/2003, dado que se refieren nada menos que al supuesto de que, en desarrollo de la secuencia lógica fijada por el planeamiento, “resulte posible la viabilidad de la correspondiente actuación urbanizadora en suelo rústico de reserva”, en cuyo caso exige consultar a la Administración sobre tal viabilidad. El requisito para ello es que, en desarrollo de la secuencia lógica, resulte posible la actuación urbanizadora sobre tales terrenos (art. 54.2) y el instrumento para desarrollarlos será el PAU (art. 64.7). Por cierto que la LOTAU parece limitar esta posibilidad, de inmediato desarrollo del suelo rústico, a los municipios que cuenten con POM, puesto que éstos son los únicos que pueden ser desarrollados mediante PAU (art. 99.1).

3º.—A ello, debemos añadir la posibilidad representada por los denominados Proyectos de Singular Interés, que hemos mencionado al principio de este trabajo. Efectivamente, los Proyectos de Singular Interés sirven para ejecutar cualquiera de, y sólo, los objetos que la Ley enumera (art. 19.2): a) infraestructuras de cualquier tipo; b) obras complementarias para viviendas sujetas a protección pública; c) instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias sin acomodo en el planeamiento vigente, y d) actuaciones conjuntas entre Administraciones públicas. Puede admitirse que esa lista de contenidos está recogiendo actuaciones que pueden considerarse “de interés público” en un sentido amplio, por lo que parece que esta figura cumple, en este sentido, el requisito del art. 20.1, 2º párrafo Ley 6/1998 (con la salvedad de las actividades industriales y terciarias y, a su vez, excepto en el caso de que éstas sean necesarias a la economía local o regional).

El problema es que este esquema general de usos autorizables y procedimientos (licencia y calificación urbanística) establecido en el apartado 1 del art. 54 —referido sólo al

suelo rústico de reserva—, el mismo se repite en el apartado 4 para el suelo rústico no urbanizable de especial protección, atribución de usos en esta clase de suelos que puede entenderse prohibida por el art. 20.1, segundo párrafo, de la Ley 6/1998.

C) Sobre gestión urbanística

La gestión de la urbanización en Castilla-La Mancha se encuentra dividida, desde la LOTAU, en dos grandes sistemas, a saber, bien la ejecución mediante actuaciones urbanizadoras con ejecución previa e integrada de las obras de urbanización (art. 99), bien mediante obras públicas ordinarias (art. 100)³².

En las primeras, el instrumento clave es el Programa de Actuación Urbanizadora (art. 110) y las formas de gestión son dos: directa (ya mediante reparcelación, ya mediante expropiación forzosa) o indirecta (mediante la concesión de la urbanización a un agente urbanizador). Lógicamente aquí también se corrige la cifra de 20.000 habitantes, pasando a ser de sólo 10.000 tras la Modificación, en orden a la exigencia de informe técnico de la Consejería competente en la materia, previo a la aprobación definitiva (nuevo art. 112.1, 2º párrafo).

En las segundas, la gestión es siempre directa, si bien las cuotas de urbanización corren, también en este caso, a cargo de los propietarios del ámbito. Los terrenos destinados a dotaciones podrán obtenerse mediante reparcelación, o expropiación forzosa, o convenio (art. 129).

Aparte de lo anterior, no encontramos en la Ley de Modificación esa “simplificación en la gestión de los pequeños municipios” que se anunciaba desde su Exposición de Motivos, como no se esté refiriendo con esta expresión a la posibilidad de tramitar los nuevos “proyectos de urbanización simplificados”, a los que exime de información pública (como ya antes se hacía con los proyectos de obras públicas ordinarias del mismo carácter), pero cuyo objeto queda, sin embargo, limitado a la “mera reparación, renovación o introducción de mejoras ordinarias en obras o servicios y existentes³³” (nueva redacción del art. 111.3).

La Ley de Modificación amplía la ya importantísima función de los PAU (nueva redacción del art. 110.1), reforzando su papel protagonista en la ejecución de actuaciones urbanizadoras.

(32) Dejamos aparte las actuaciones edificatorias, en las que sólo está presente la gestión privada. “Las actuaciones urbanizadoras: por el contrario, persiguen realizar, básica y fundamentalmente, una obra pública (...) Todo este conjunto de operaciones materiales y jurídicas se desarrolla en la actuación urbanizadora de modo integrado (...) el ámbito especial afectado (...) se encuentra perimetralmente definido mediante la delimitación de la correspondiente unidad de ejecución” (...). “A diferencia de éstas (...) en el régimen de obras ordinarias, la Administración acomete tan sólo aquellas operaciones jurídicas o materiales estrictamente precisas para la ejecución de una obra pública determinada” (Francisco BLANC CLAVERO, en la obra dirigida por Luciano PAREJO ALFONSO, *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*, en el epígrafe “La ejecución del planeamiento: los respectivos papeles de la actividad pública y privada”, Marcial Pons, Madrid, 1999, pág. 468).

(33) Obvia decir que, a pesar de la dicción del art. 111.3 (“para la mera reparación, renovación o introducción de mejoras ordinarias en obras o servicios ya existentes, sin alterar el destino urbanístico del suelo”), ningún proyecto de urbanización tiene virtualidad suficiente para, por sí solo, alterar el destino urbanístico del suelo.

zadoras en municipios con POM. Así, además de determinar y organizar la actividad de ejecución así como fijar la forma de gestión, ahora establecen de manera definitiva los ámbitos de ejecución concretos (si bien esta posibilidad ya se reconocía expresamente en la redacción originaria de la LOTAU, art. 114.2³⁴) y las condiciones de desarrollo necesarias para la completa ejecución de la actuación urbanizadora³⁵. Así se expresa ahora más claramente la nueva redacción del art. 68.a)³⁶.

Esta modificación es consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del art. 16.1 de la Ley 6/1998 que establecía los requisitos para el derecho a promover. El legislador autonómico, en ejercicio de la competencia que le preservó la STC 164/2001, de 11 de julio, establece con claridad que es el PAU el instrumento pertinente que delimita ámbitos, que impone condiciones para su desarrollo y cuya aprobación, por ello, implica el reconocimiento del derecho a la transformación del suelo³⁷.

Esta elección del PAU como instrumento que determine la secuencia lógica en la ejecución del POM no es sino consecuencia de la concepción originaria de la propia LOTAU, según la cual, el PAU programa la gestión mientras que el plan exclusivamente ordena [art. 109.b)]. Muestra de ello son las razones que el legislador manifiesta en la Exposición de Motivos para la selección de los PAU a estos efectos y que, curiosamente, hubieran sido igualmente predicables de la LOTAU de 1998 al diseñar originalmente los PAU³⁸. Efectivamente, el legislador expone, en la Exposición de Motivos, las dos razones

(34) Art. 114.2: “Los Programas podrán volver a delimitar el ámbito de las unidades de actuación previstas en los Planes, adecuándolo a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente actuación, pudiendo ésta extenderse a cuantos terrenos sean necesarios para la conexión a las redes de servicio existentes en el momento de programar la actuación”.

(35) No obstante, subsiste la redacción originaria del art. 24.1.c) LOTAU en virtud de la cual esa función –delimitadora y de fijación de las condiciones de ejecución– la siguen desarrollando también los POM, juntamente con los PAU: art. 24.1: “Los Planes de Ordenación Municipal comprenden uno o varios términos municipales completos, definiendo su ordenación estructural comprensiva de las siguientes determinaciones: (...) c) Delimitación de sectores de planeamiento parcial o de reforma interior, determinando la secuencia lógica de su desarrollo a través de la definición concreta de las condiciones objetivas para posibilitar la incorporación de cada actuación de urbanización, fijando un orden básico de prioridades y regulando las condiciones que han de satisfacer para que sea posible su programación (...)”. De otro lado, la nueva redacción de este precepto ha añadido el calificativo de “preliminar” a la delimitación, lo que podría haberse hecho también respecto a la definición de las condiciones de desarrollo, dado que, según la Exposición de Motivos de la Modificación, dichas condiciones sólo pueden concretarse en la fase de ejecución.

(36) Nueva redacción del art. 68: “La aprobación por la Administración del correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora determina: a) La identificación definitiva del ámbito concreto de gestión que delimita la actuación; la precisión de las condiciones técnicas, jurídicas y económicas necesarias para garantizar la completa ejecución de dicha actuación; y la vinculación legal de los terrenos al pertinente proceso urbanizador y edificatorio del sector y en el marco de la correspondiente unidad de actuación (...)”.

(37) Exposición de Motivos de la Ley 1/2003, epígrafe II: “Así, en tanto no se apruebe el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora que establezca con carácter definitivo el ámbito pertinente y las condiciones de desarrollo, el suelo queda sometido al régimen jurídico reconducible, en lo pertinente, al artículo 16.2 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril.

Una vez aprobado dicho Programa, los propietarios del suelo cuentan con el reconocimiento de su derecho a la transformación mediante la presentación ante la Administración competente del instrumento pertinente para su tramitación en la forma determinada por la legislación urbanística, siendo éste el único contenido que podía legítimamente establecer el hoy declarado inconstitucional número 1 del artículo 16 de la misma Ley estatal”.

(38) Ya en la Exposición de Motivos de la LOTAU de 1998 se decía. “(...) Sin perjuicio de los sistemas de ejecución simplificados apoyados en instrumentos más tradicionales (proyectos de obras ordinarias, contribuciones especiales, etc.) que se diseñan para los Municipios de dinámica urbanizadora y capacidad de gestión escasos, en el resto de los Municipios la

que le han llevado a la elección de este instrumento, que es—según dice— a la vez de planeamiento y gestión, como el documento único en el que se ultima la secuencia de decisiones precisa para la apertura de la fase de ejecución del proceso urbanístico³⁹. Además, debe tenerse en cuenta que el PAU ha sido y es el instrumento que determina el cambio de régimen en el suelo urbanizable, y en el suelo urbano con unidades de actuación delimitadas [arts. 67 y 68.c)] —especialmente éste, reconoce el derecho al aprovechamiento urbanístico previsto en el plan, así como el derecho a promover, desde la aprobación del PAU— arts. 69 y 91.1).

Resulta destacable en la LOTAU un aspecto que no ha sido afectado, no obstante, por la Ley de Modificación. Se trata de la garantía exigible al urbanizador en aseguramiento de su obligación. El art. 118.4 regula el aseguramiento ante la Administración actuante de “su obligación específica de convertir en solar las parcelas de quienes deban retribuirle” (esto es, las parcelas de los propietarios de suelo que colaboren con el mismo y no hayan solicitado la expropiación⁴⁰). Según dicho precepto, el valor asegurado debe ser “igual al de la retribución que las motive” [art. 118.4.b)], es decir, al valor de los terrenos adjudicados al urbanizador en concepto de retribución al aprobarse la reparcelación [art. 118.4.a)]. Como se colige de lo anterior, la garantía no llega sólo al valor de la obligación garantizada. Mientras que la obligación garantizada es la de ejecutar las obras de urbanización, ello no obstante, el coste asegurado no es el de dichas obras, sino el de la retribución que el obligado recibirá por llevar a cabo dichas obras —y que será mayor sin duda—.

Y ello es así, a pesar de que la cancelación parcial de la garantía proceda “según el precio de la obra realizada” [art. 118.4.d)]. Además de la diferencia de criterio que este precepto impone —entre el importe de la garantía en el momento de su otorgamiento y en el de su cancelación—, de difícil justificación, es evidente que puede provocar la circunstancia de que, una vez realizada la mayor parte de las obras de urbanización, el valor de la garantía sea muy superior al de la obra que reste por ejecutar, lo que, desde luego, no parece una situación muy justa desde el punto de vista del urbanizador.

ejecución se realiza conforme a la organización funcional establecida en el correspondiente planeamiento y precisa de la existencia de los instrumentos de planificación, programación —mediante el correspondiente Programa de Actuación Urbanística— y urbanización que en cada caso sea preciso (...).”

(39) “(...) La elección de este instrumento se debe a dos razones:

La primera, porque se ha considerado improcedente considerar como definitiva la ‘delimitación’ hecha por el planeamiento urbanístico, ya que esa delimitación puede ser perfectamente objeto de reconsideración posterior, como viene siendo habitual en nuestro ordenamiento y en la práctica. De ahí que se identifique legalmente la aprobación definitiva de los ámbitos de actuación con la adopción de la decisión legitimante de la ejecución (o realización de la actuación urbanizadora).

La segunda, porque el Programa de Actuación Urbanizadora es el instrumento más idóneo para fijar de manera precisa las “condiciones de desarrollo”, que serán todas aquellas que permitan conocer y garantizar la totalidad de las variables técnicas, jurídicas y económicas que comporta la efectiva urbanización del suelo urbanizable (...).

(...) Obviamente, todas estas variables (sobre todo las económico-financieras), únicamente pueden definirse y determinarse en el momento de la ejecución, por lo que de nuevo su aprobación definitiva ha de coincidir con la adopción de la decisión legitimante de la actividad de ejecución (...).”

(40) Véase el art. 1118.2 LOTAU.

Notas sobre la Ley de Urbanismo de Cataluña

CARLES PAREJA I LOZANO

Profesor Titular de Derecho
Administrativo de la Universidad
Pompeu Fabra
Abogado

Sumario:

I. Introducción. II. La clasificación del suelo en la Ley 2/2002 de Urbanismo.

A) Los principios para la definición de un modelo territorial propio. B) Criterios para la clasificación del suelo en las distintas categorías. III. Algunos aspectos significativos

en materia de régimen urbanístico del suelo. A) Las cesiones de suelo con aprovechamiento en suelo urbano no consolidado. B) La transformación del suelo urbanizable no delimitado. C) Los usos en suelo no urbanizable. IV. Los instrumentos de planeamiento.

A) Las previsiones en materia de obras de urbanización. B) La reserva de suelo para viviendas de protección pública. C) El informe ambiental. D) Los Programas de

Actuación Urbanística Municipal. V. Las competencias urbanísticas. VI. La gestión urbanística.

I. INTRODUCCIÓN

La promulgación de la Ley 2/2002 de Urbanismo de Cataluña permite cerrar un período, sin duda excesivamente largo, en que el sistema normativo urbanístico propio de Cataluña se ha visto envuelto de notables incertidumbres.

Como ya es conocido, en 1990 se produjo la aprobación del Decreto Legislativo 1/1990 por el que se aprobaba el Texto refundido de la legislación urbanística vigente en

Cataluña. Dicho Texto refundido traía causa, en su práctica totalidad, del Texto refundido de 1976 por el que se aprobó la Ley estatal (hoy supletoria) sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con las incorporaciones derivadas de las leyes catalanas promulgadas durante los años 80¹. La aprobación de este texto refundido se produjo de forma prácticamente simultánea con la promulgación de la Ley estatal 8/1990 sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo y dio lugar a que, durante todo el período de vigencia de dicha legislación estatal y del posterior texto refundido 1/1992, los mismos fueran totalmente inaplicados *de facto* en Cataluña, con la excepción de la regulación relativa al régimen de valoraciones.

Si bien esta opción, sin duda singular, adoptada por el conjunto de operadores jurídicos en el ámbito urbanístico, preservó al urbanismo catalán de los efectos “devastadores” que la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 tuvo respecto a los instrumentos urbanísticos formulados en el marco de la legislación estatal 1990-92, no es menos cierto que la obsolescencia del indicado texto refundido hacía del todo necesario la promulgación de una nueva ley urbanística, más aun a partir de la promulgación de la Ley estatal 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones Urbanas (en adelante LS 6/1998) y el pronunciamiento interpretativo que de la misma se efectuó en la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001.

La referida obsolescencia del texto refundido catalán se debía, en gran parte, a su indicada vinculación con la Ley del Suelo de 1976. Por ello, la necesidad de la nueva Ley Urbanística se derivaba no tan sólo de la preceptiva incorporación de los nuevos principios normativos establecidos por la nueva ley estatal de 1998, sino también para introducir en el ordenamiento urbanístico catalán principios constitucionales como el de autonomía local, que brillaba por su ausencia en dicho texto refundido de 1990, así como las experiencias y reflexiones, polémicas pero fértiles, que en los últimos años han surgido en el ámbito urbanístico y que no habían tenido ninguna traducción normativa en Cataluña.

II. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN LA LEY 2/2002 DE URBANISMO

A) Los principios para la definición de un modelo territorial propio

Como se acaba de indicar, la promulgación de la ley urbanística catalana se ha producido en el marco de la legislación estatal de 1998 y la interpretación que de la misma efectúa la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, que permitió una cierta concreción de aquellos aspectos competenciales que más polémicos resultaban en la ley estatal de 1998, cerrando así un debate surgido a raíz de la antes citada legislación estatal de 1990-92 y que, sin duda, ha durado demasiado tiempo.

(1) Ley 9/1981 sobre protección de la legalidad urbanística y Ley 4/1984 de medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico a Cataluña de 1984.

Es especialmente significativa, desde este punto de vista, la concreción que dicha sentencia efectúa, en su Fundamento Jurídico 14º, del alcance de la competencia autonómica en la definición de los criterios de clasificación del suelo, en especial por lo que se refiere a la clasificación como suelo no urbanizable.

Hay que recordar, aquí, que la determinación de los criterios para la clasificación del suelo no urbanizable constituye el paradigma esencial de la política liberalizadora del suelo que el Gobierno Español pretendió impulsar a partir de la referida LS 6/1998 y sus precedentes normativos (RDLeg. 1996 y Ley 7/1997).

Así, el fundamento de tal liberalización se encontraba, ya originariamente, en la supresión del carácter residual que tradicionalmente venía teniendo la clasificación del suelo no urbanizable, entendiendo por tal carácter residual el derivado del principio conforme al cual, con excepción de los terrenos clasificados como suelo urbano en virtud de las preexistencias concurrentes en los mismos, el resto del suelo debía considerarse como suelo no urbanizable hasta que se demostrara lo contrario, esto es, hasta que, en su caso, se estableciera la oportuna clasificación como suelo urbanizable por parte del planeamiento general. Ante ello, el nuevo paradigma que pretende consolidarse a partir de 1998 pasa por una presunción de clasificación del suelo como urbanizable, y ello mediante la objetivación de los criterios a seguir por parte del planificador urbanístico para la clasificación del suelo no urbanizable, que debía quedar circunscrita a aquellos supuestos en que el suelo presentara valores ambientales especialmente relevantes que justificaran su clasificación dentro de la categoría de suelo no urbanizable y, por tanto, su exclusión del proceso de transformación urbanística que debía extenderse, en cambio, al resto del suelo en que no concurrieran los referidos valores ambientales o bien el resto de circunstancias objetivas que habilitarían al planificador para establecer la referida clasificación como suelo no urbanizable.

Esta supuesta objetivación se veía no obstante notablemente matizada por el inciso final del mismo artículo 9.2, conforme al cual también podían clasificarse como suelo no urbanizable aquellos terrenos que “resultaren inadecuados para el desarrollo urbano”. Al amparo de dicho inciso final, la mayor parte de las leyes autonómicas desarrollaron los criterios sobre clasificación del suelo no urbanizable y, por tanto, sobre la aplica-

**LA LEY 2/2002 DE
URBANISMO NACE EN
EL MARCO DE
LA LEGISLACIÓN ESTATAL
DE 1998 Y
DE LA INTERPRETACIÓN
QUE DE LA MISMA REALIZA
LA STC 164/2001**

ción de una política más o menos liberalizadora en cuanto a la clasificación del suelo. No fue pues una casualidad que el referido inciso final, en cuanto reconocía el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas para la definición de su propio modelo territorial, se introdujera, en la versión primigenia de la LS 6/1998, a instancia de grupos parlamentarios como el de Convergencia i Unió. Como tampoco lo fue que el RD-L 4/2000, dictado ya por un Gobierno con mayoría absoluta, suprimiera tal inciso final, aduciendo para ello que “la reforma que se introduce habrá de incrementar la oferta del suelo al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla...”.

Sucedía no obstante que tal reforma, y con ella un instrumento fundamental, como se ha dicho, para la efectividad de las medidas liberalizadoras que se pretendían implantar, carecía claramente de encaje constitucional, tal y como confirmó el Tribunal Constitucional en su STC 164/2001, el cual hizo especial hincapié en la importancia del referido inciso final, posteriormente suprimido, para avalar el fundamento competencial de la Ley básica estatal en cuanto a la determinación de los criterios a seguir para la clasificación del suelo, poniendo de manifiesto el TC la trascendencia de dicho inciso final en cuanto confería un razonable ámbito competencial a las Comunidades Autónomas para definir su propio modelo territorial².

Ante ello, la Ley 10/2003 ha vuelto a las previsiones originarias contemplando nuevamente la clasificación, como suelo no urbanizable, de aquellos suelos que el planeamiento considere inadecuados para el desarrollo urbano, y refiriendo dicha consideración “bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”.

Se reconoce, así, la capacidad que ostentan las Comunidades Autonómicas, en virtud de su competencia exclusiva sobre urbanismo y ordenación del territorio, para la definición de su propio modelo territorial.

En este contexto, la nueva ley urbanística catalana ejerce de forma plena su competencia legislativa para definir tales criterios de clasificación del suelo y, por tanto, su propio modelo territorial. A tal efecto, dicho texto legal contiene, en su artículo 3, una declaración de principios que necesariamente deben presidir el ejercicio de las competencias urbanísticas y, en definitiva, el conjunto de la acción pública sobre el territorio.

(2) Así, se indica en el FJ 14º que: “b) El art. 9.2 LRSV establece como criterio de clasificación del suelo (como no urbanizable) la inadecuación para un desarrollo urbano. El juicio de adecuación corresponde, en todo caso, al órgano competente para la clasificación. La deficiente adecuación puede traer causa de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (el propio art. 9.2 LRSV enuncia los valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias. Al planeamiento corresponde establecer, como expresamente dispone el último inciso del precepto cuestionado, los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico. Por ello, en forma alguna se puede considerar que el art. 9.2 LRSV imponga un concreto modelo urbanístico y territorial. Por último, concluyamos que es la concurrencia de los dos criterios del art. 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad”.

Se establece, en efecto, en dicho precepto, la definición del concepto de “desarrollo urbanístico sostenible” como principio general de la actuación urbanística, definiendo tal concepto como “la utilización racional del territorio y el medio ambiente”, lo que comporta la necesidad de conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales. Ello da lugar a que, en el apartado segundo de dicho artículo 3, se indique que, atendido que el suelo es un recurso limitado, la aplicación de dicho principio debe comportar la configuración de “modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión del territorio, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan a la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales de las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente”.

Sobre el alcance que el legislador catalán pretende dar a dicho principio, constituye una clara muestra el hecho de que, en el apartado 3 del mismo artículo 3, se establezca que el ejercicio de las competencias urbanísticas debe garantizar dicho objetivo del desarrollo urbanístico sostenible. Parece claro, así, que la opción adoptada por la legislación urbanística catalana respecto a la definición de su propio modelo territorial difiere sustancialmente de los paradigmas liberalizadores que pretendió implantar la legislación estatal de 1998.

B) Criterios para la clasificación del suelo en las distintas categorías

La clasificación del suelo urbano mantiene su caracterización tradicional como potestad reglada (art. 25), establecida también en el artículo 8 de la LS 6/1998. No obstante, la incorporación de terrenos a la categoría de suelo urbano aparece sometida, por un lado, a la condición de que cuenten con todos los servicios urbanísticos básicos “siempre que se hayan sometido al proceso de integración en el tejido urbano”, estableciéndose, en el siguiente artículo 26, que dichos servicios urbanísticos básicos deben tener las características adecuadas para el uso del suelo previsto por el planeamiento que los clasifica. De ello se deduce que la existencia de dicha ecuación entre servicios urbanísticos básicos y usos previstos, constituye un requisito necesario para la atribución de la clasificación como suelo urbano.

Parece que pretende matizarse, así, el indicado carácter reglado de la clasificación del suelo urbano, a fin de evitar aplicaciones excesivamente mecánicas del referido requisito que pueden dar lugar a resultados incongruentes con el sentido teleológico de la norma, cual es la incorporación a esta categoría de suelo del tejido urbano ya consolidado, y no situaciones singulares ajenas al mismo³.

La Ley introduce a continuación (arts. 30 y 31), los criterios de distinción entre el suelo urbano consolidado y el suelo urbano no consolidado. En este sentido se establece, como categoría residual, la de suelo urbano no consolidado, lo que significa que todo aquel

(3) Ello se ve confirmado por el inciso final del artículo 29.a), en el que se determinan los requisitos para que los terrenos tengan la consideración de solar, excluyéndose de la aplicación de dicho precepto al suelo clasificado por el planeamiento urbanístico general como urbanizable o como no urbanizable que confronte con carreteras y vías de conexión interlocal y con viales que delimiten el suelo urbano.

suelo que, habiéndose clasificado como suelo urbano, no reúna las condiciones exigidas para su consideración como suelo urbano consolidado, quedará incluido en dicha categoría residual.

En cuanto a las condiciones exigidas para tener la consideración de suelo urbano consolidado, aparecen referidas a aquellos terrenos que tengan la condición de solar definida, a su vez, en el artículo 29 de la Ley, así como aquellos a los que sólo falta para obtener la condición de solar completar o acabar la urbanización en los términos señalados por dicho artículo 29.a).

Se establece finalmente que dicha consideración como suelo urbano consolidado opera tanto si dichos terrenos han sido incluidos con dicha finalidad (de completar la urbanización) en un polígono de actuación urbanística o en un plan de mejora urbana, como si no lo han sido.

Ciertamente la interpretación del precepto, junto con su remisión al artículo 29.a) de la Ley presenta algunas dudas interpretativas lo, que por otra parte, lamentablemente es frecuente en el texto legal que nos ocupa.

Puede observarse, al respecto, cómo la remisión al artículo 29.a) comporta, a su vez, una remisión al artículo 26.1 que, como se ha indicado antes, es el que define los servicios urbanísticos básicos, con lo que podría llegarse a una interpretación, sin duda absurda en cuanto vaciaría de contenido la subcategoría de suelo urbano no consolidado, conforme a la cual, todos los terrenos que ostenten dichos servicios urbanísticos básicos deberían considerarse como suelo urbano consolidado.

Como veremos más adelante, al ocuparnos del régimen urbanístico de esta categoría de suelo, es evidente la opción de la ley catalana por no considerar el suelo urbano consolidado como una determinación inalterable, ya que la inclusión de suelo urbano en ámbitos de mejora urbana puede dar lugar tanto a la ejecución de nuevas obras de urbanización como, sobre todo, a la sujeción de dicho suelo a deberes de cesión tanto de sistemas como de aprovechamiento, lo que es inherente a la condición de suelo urbano no consolidado conforme al artículo 14.2 de la Ley 6/1998.

En cuanto a la clasificación del suelo no urbanizable⁴, la ley catalana establece, en primer lugar (art. 32.1), la determinación de los terrenos que deben integrarse en el suelo no urbanizable, estableciendo al respecto que constituyen dicha categoría de suelo aquellos terrenos que el plan de ordenación urbanística municipal (en adelante POUM) clasifica como tales por razón de, bien la incompatibilidad con su transformación o bien la inadecuación de los mismos al desarrollo urbano. Asimismo forman parte del suelo no urbanizable los terrenos reservados para sistemas urbanísticos generales no incluidos en suelo urbano ni en suelo urbanizable.

(4) Obsérvese cómo se mantiene la misma prelación que la ley estatal pese que los criterios de clasificación como se está viendo difieren sustancialmente de los establecidos en dicha norma.

Por lo que se refiere a la definición de dichos conceptos de incompatibilidad e inadecuación, puede observarse que, al definir la incompatibilidad, la ley catalana efectúa una traslación de los principios contenidos al respecto en el artículo 9.1 de la Ley 6/1998 mientras que, al definir el concepto de inadecuación al desarrollo urbano, se incluyen tanto los criterios contenidos en el artículo 9.2 de la misma Ley estatal 6/1998 como también que la inadecuación de un terreno al desarrollo urbano puede derivarse, asimismo, del objetivo de garantizar la utilización racional del territorio y la calidad de vida de acuerdo con el modelo de desarrollo urbanístico sostenible definido por el artículo 3, a cuyo alcance nos hemos referido anteriormente y cuya trascendencia se ve plenamente confirmada en la referida regulación de los criterios a seguir por los planificadores para la clasificación del suelo no urbanizable.

En cuanto al concepto de suelo urbanizable, definido en el siguiente artículo 33, la Ley 2/2002 de Urbanismo prescinde directamente de la consideración residual que al mismo pretendía otorgar la legislación estatal, estableciéndose al respecto, nuevamente con referencia al concepto de desarrollo urbanístico sostenible establecido en el artículo 3, que corresponde la condición de suelo urbanizable a aquellos terrenos que el plan de ordenación urbanística municipal correspondiente considere necesarios y adecuados para garantizar el crecimiento de la población y de la actividad económica.

Para que no exista ninguna duda sobre cuáles son las intenciones del legislador catalán, se prevé a continuación que el suelo urbanizable debe ser cuantitativamente proporcional a las previsiones de crecimiento de cada municipio, estableciéndose finalmente que los planes de ordenación urbanística municipal pueden distinguir entre suelo urbanizable delimitado y suelo urbanizable no delimitado.

Se confirma pues, tal y como se ha apuntado más arriba, que el modelo de clasificación del suelo adoptado por la legislación urbanística catalana difiere sustancialmente de los principios liberalizadores pretendidamente establecidos por la legislación estatal sobre régimen del suelo. Hay que señalar, no obstante, que la nueva definición de los conceptos de suelo no urbanizable y de suelo urbanizable obliga a un mayor esfuerzo de motivación por parte de los planificadores urbanísticos, que contrasta, en este aspecto, con el carácter residual que tenía la clasificación de suelo no urbanizable en el sistema anterior. Así, una eventual falta de debida justificación de los motivos por los que se establece una clasificación como suelo

**SE HA TENIDO EN CUENTA
EL CONCEPTO DE
DESARROLLO
URBANÍSTICO SOSTENIBLE
A LA HORA
DE ESTABLECER
LA CONDICIÓN DE SUELO
URBANIZABLE,
PRESCINDIENDO DE
LA CONSIDERACIÓN DE
RESIDUAL QUE AL MISMO
PRETENDÍA OTORGAR LA
LEGISLACIÓN ESTATAL**

no urbanizable bien por su incompatibilidad, bien por su inadecuación, podría dar lugar, en sede de control jurisdiccional, a una anulación de tales clasificaciones por incumplimiento de las condiciones básicas establecidas en la Ley estatal 6/1998.

III. ALGUNOS ASPECTOS SIGNIFICATIVOS EN MATERIA DE RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

A) Las cesiones de suelo con aprovechamiento en suelo urbano no consolidado

Como es conocido, la legislación estatal de 1998 generalizó, como condición básica, la sujeción de los propietarios de suelo urbano no consolidado al deber de cesión de suelo con aprovechamiento, estableciéndose, como límite máximo de dicho deber de cesión, el del 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico del ámbito de gestión en que se encuentren los terrenos afectados.

La regulación establecida al respecto en la ley catalana, parte del principio de considerar consolidados o incorporados al patrimonio de sus titulares los aprovechamientos urbanísticos preexistentes, de tal forma que el deber de cesión de aprovechamiento, únicamente surge en aquellos casos en que de la nueva ordenación y, en especial, de los nuevos usos que el planeamiento posibilite, se deduzca una generación de plusvalías inmobiliarias⁵. Asimismo, se establece el deber de cesión del 10 por ciento del aprovechamiento correspondiente a la edificabilidad adicional que se pueda permitir por parte del planeamiento tanto si se refiere a nuevos usos como a los preexistentes. Ambos deberes de cesión son acumulativos y tienen como límite el 10 por ciento del aprovechamiento total del ámbito de actuación urbanístico.

Tal regulación plantea algunos problemas interpretativos de cierta importancia. Por un lado, parece claro que puede resultar polémica la determinación sobre si una nueva ordenación genera o no plusvalías inmobiliarias, concepto este que, por cierto, no aparece definido en ninguna parte de la ley, cuando hubiera resultado probablemente mucho más adecuado referirse no a la generación de dichas plusvalías sino en todo caso a si se genera o no un incremento de aprovechamiento urbanístico. A tener en cuenta también, a fin de establecer la operatividad de dicho deber de cesión, cuestiones de no sencilla solución como la determinación de las cargas urbanísticas y, en especial, las relativas a la extinción de actividades, desalojo y realojo de ocupantes, valor de edificaciones a derribar, etc., que pueden resultar ciertamente decisivas para establecer la generación o no de las referidas plusvalías inmobiliarias.

(5) El recientemente promulgado Reglamento Parcial de la Ley de Urbanismo (Decreto 287/2003, de 4 de noviembre) establece como supuesto generador de plusvalías urbanísticas y determinante, por tanto, del surgimiento del deber de cesión de referencia, la modificación del planeamiento que comporte el aumento de la densidad de uso residencial, aun cuando tal aumento tenga lugar sin incremento de edificabilidad ni cambio de uso, excepto que el indicado aumento de densidad se destine a algún régimen de protección pública. Tal previsión podría exceder de la previsión legal en un aspecto especialmente sensible como lo es la definición de las cargas que deben asumir los propietarios del suelo. Obsérvese al respecto que el artículo 43 de la Ley se refiere exclusivamente a los supuestos de implantación de nuevos usos y/o edificabilidad adicional como elementos que, a su vez, hacen surgir el deber de cesión.

Por otra parte, la opción legislativa de reconocer los aprovechamientos preexistentes y, al mismo tiempo, aplicar el deber de cesión en aquellos supuestos en que los nuevos usos generen plusvalías inmobiliarias puede dar lugar a situaciones como mínimo paradójicas ya que, en determinados supuestos, puede resultar incluso más rentable para la propiedad un menor aprovechamiento que no uno mayor que pese a generar, eventualmente, una escasa plusvalía inmobiliaria, haga surgir el deber de cesión del 10 por ciento respecto a la totalidad del aprovechamiento derivado de los nuevos usos que el planeamiento general posibilite.

Hay que señalar también, en relación a la operatividad de dicho régimen de cesiones de suelo en el período comprendido desde la entrada en vigor de la LS 6/1998 hasta la promulgación de la Ley de Urbanismo catalana que, en la Disposición Transitoria Primera de dicha ley se determina, como planeamiento urbanístico inmediatamente anterior, a los efectos de la previsión de dicha cesión de suelo cuando el planeamiento establezca nuevos usos o mayor edificabilidad, el planeamiento general vigente en el momento de la entrada en vigor de dicha ley.

Se contempla así, la posibilidad de que el planeamiento general anterior contemplara los deberes de cesión en suelo urbano en el marco de la aplicación de la Ley 6/1998.

La referencia que tanto en este supuesto como con carácter general se efectúa al planeamiento general como elemento determinante del surgimiento del deber de cesión comporta que el texto legal niegue operatividad a las previsiones que en materia de dicha cesión podrían haberse establecido por parte de planes especiales, lo cual a nuestro juicio se contradice con la aplicación directa que del deber de cesión del 10 por ciento se establecía en la Ley estatal 6/1998 de constante referencia.

B) La transformación del suelo urbanizable no delimitado

Por lo que se refiere al suelo urbanizable, la previsión sin duda más significativa de la nueva Ley de Urbanismo, es la relativa a los requisitos exigibles para la formulación y aprobación de los planes parciales de delimitación urbanística esto es, aquellos que permiten la transformación del suelo urbanizable no delimitado, según la terminología de la nueva ley catalana.

La formulación de los planes parciales de delimitación aparece sujeta a su coherencia con los parámetros que corresponde establecer por parte de los POUM, entre los que merece destacarse, por una parte, la determinación de los indicadores de crecimiento, población, recursos y desarrollo económico y social del sistema urbano que deberán ser considerados para establecer la viabilidad de la formulación de un plan parcial de delimitación, indicadores los referidos que deberán establecerse de acuerdo con el imperativo utilización racional del territorio.

Entre las determinaciones a tener en cuenta para la transformación del suelo urbanizable no delimitado deben señalarse también las previsiones sobre disponibilidad de recursos hídricos y energéticos establecidos por el planeamiento general, disponibilidad que deberá necesariamente acreditarse para la formulación de dichos planes de delimitación.

En cuanto al régimen transitorio para la tramitación de dichos planes, de especial significación en tanto que, como es razonable, puede transcurrir un largo lapso de tiempo hasta que se produzca la adaptación de los instrumentos de planeamiento general a las indicadas previsiones de la ley, se sujeta la tramitación de dichos planes parciales al trámite de consulta previa contemplado en el artículo 73 de la Ley. Tal remisión plantea algunos problemas interpretativos, ya que dicha consulta no tiene carácter preceptivo en los supuestos ordinarios de Planes Parciales de delimitación cuando ya exista un planeamiento general adaptado a la nueva Ley. Así, en congruencia con dicho carácter optativo, la Ley atribuye a los informes emitidos en dicho trámite de consulta⁶ el carácter de meros informes administrativos internos, preparatorios de la redacción de los planes. Si tal es el alcance del trámite de consulta, parece que tiene escaso sentido establecer su carácter preceptivo, aunque sea con carácter transitorio, ya que del tenor literal de la norma difícilmente puede deducirse que el eventual carácter desfavorable de los informes pueda constituir un impedimento jurídico para el ejercicio del derecho a la transformación que ostentan los propietarios de suelo urbanizable, conforme a los artículos 15 y 16 de la LS 6/1998.

C) Los usos en suelo no urbanizable

La legislación catalana opta por una definición relativamente detallada de los usos y correspondientes construcciones admitidos en esta categoría de suelo, manteniéndose así la tradicional vinculación entre *ius aedificandi* y usos propios del suelo no urbanizable que proviene de la hoy supletoria legislación urbanística de 1976.

Se mantiene, asimismo, el tradicional régimen de doble intervención (autorización autonómica y licencia municipal) propia de los usos y construcciones en esta categoría de suelo si bien, en determinados supuestos, la autorización autonómica se sustituye por un informe vinculante, previéndose también, en aquellos supuestos de menor trascendencia, la sujeción de los mismos únicamente a licencia municipal. En algún otro supuesto, como por ejemplo, las actividades de campamentos de turismo, su implantación requiere, en todo caso, la aprobación previa de un plan especial urbanístico. Debe señalarse, al respecto, que en aquellos casos en los que los proyectos en suelo urbanizable requieran o hayan sido objeto de su consideración en el marco de dicho planeamiento especial, ya no resulta exigible la autorización autonómica prevista con carácter general.

Sobre los usos admitidos en esta categoría de suelo, pueden señalarse, en primer lugar, aquellos que el legislador denomina como actuaciones específicas de interés público que se deban emplazar en el medio rural, incluyendo entre ellas, las actividades colectivas de carácter deportivo, cultural y educación en el ocio, que se desarrollen al aire libre, los equipamientos y servicios comunitarios no compatibles con los usos urbanos, las infra-

(6) Se prevé en efecto una duplicidad de informes, a emitir por las administraciones competentes para la aprobación del Plan, a partir de un avance de Plan Parcial de delimitación a formular por los interesados.

estructuras de accesibilidad y las instalaciones y obras necesarias para la implantación de servicios técnicos (art 47.4 Ley 2/2002).

Junto a dichas actuaciones de interés público, se contemplan también como nuevas construcciones autorizables las propias de las actividades agrícolas, ganaderas, de explotación de recursos naturales o en general rústicas, las estaciones de subministro de carburante y otros servicios a la red viaria, así como las vinculadas a la ejecución, mantenimiento y servicio de las obras públicas.

La regulación de los usos admitidos en suelo no urbanizable responde pues, como ya se ha indicado, a un modelo análogo al ya contemplado en la legislación estatal de 1976, en el que la vinculación funcional con el medio rural constituye el criterio predominante para su admisibilidad, claramente alejado en este aspecto de otros modelos más *liberalizadores* en cuanto a la utilización de esta categoría de suelo, de los que constituye el elemento más significativo la Ley valenciana 4/1992 sobre suelo no urbanizable.

Se puede también observar cómo no se contempla, con carácter general, la posible autorización de usos residenciales o de vivienda en suelo no urbanizable, con la única excepción de aquellas viviendas familiares directamente y justificadamente asociadas a las actividades de explotación rústica así como también en aquellos casos en los que se proceda a la reconstrucción y a la rehabilitación de construcciones históricas (masías y casas rurales) que deban preservarse por razones arquitectónicas, históricas o paisajísticas y hayan sido incluidas en el correspondiente catálogo por parte del planeamiento urbanístico. Se admite asimismo, en dichas edificaciones, no sólo el uso de vivienda familiar sino también el residencial turístico o hostelería rural así como las actividades de educación en el ocio.

La regulación del uso residencial en suelo no urbanizable resulta así fuertemente restrictiva, en tanto que desaparece la tradicional posibilidad de construcción de viviendas familiares cuando no exista la posibilidad de formación de núcleo de población. La incidencia de tal medida es tan significativa que incluso ha precisado de una previsión expresa en el Reglamento parcial de la Ley, cuya Disposición Transitoria Sexta aparece dedicada a la regulación de los usos residenciales en suelo no urbanizable y en la que se especifica que las viviendas preexistentes pueden continuar con dicho uso, si el

**SE CREAN DOS
NUEVAS FIGURAS
DE PLANEAMIENTO:
LOS PROGRAMAS DE
ACTUACIÓN URBANÍSTICA
MUNICIPAL Y LOS PLANES
DIRECTORES
URBANÍSTICOS**

planeamiento urbanístico no lo impide y mientras no resulte necesario rehacer aspectos estructurales de las edificaciones como los cimientos y las paredes maestras⁷.

IV. LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

El sistema de planeamiento urbanístico, con amplia implantación en el conjunto del territorio catalán, ya desde los años ochenta, no experimenta cambios sustanciales con la nueva legislación.

Quizá la novedad más significativa, junto a algunos cambios de denominación y la incorporación de nuevas prescripciones propias de los planes, sea la creación de dos nuevas figuras de planeamiento, los Programas de Actuación Urbanística Municipal, a los que se hará referencia más adelante, y los Planes Directores Urbanísticos, un instrumento a medio camino entre la ordenación del territorio y la planificación propiamente urbanística, entre cuyas determinaciones se incluyen tanto aquéllas con alcance de directrices como otras susceptibles de ser directamente ejecutadas o desarrolladas por parte del planeamiento derivado (artículo 56 de la Ley 2/2002).

A) Las previsiones en materia de obras de urbanización

En cuanto a las nuevas determinaciones que deberán contener los instrumentos de planeamiento, que se proyectan de forma horizontal sobre la práctica totalidad de los instrumentos previstos en la ley, puede destacarse, en primer lugar, la exigencia de que se precisen las características y el trazado de las obras de urbanización básicas. La exigencia de dicha determinación se extiende, en cuanto a los planes de ordenación urbanística municipal, esto es, el planeamiento general, tanto al suelo urbano consolidado como al suelo urbano no consolidado para el que se delimiten polígonos de actuación.

Similar determinación deben contener también los Planes Parciales Urbanísticos de todo tipo, así como igualmente los Planes de Mejora Urbana, instrumento este que viene a sustituir en cuanto a las actuaciones en suelo urbano a los anteriores planes especiales de reforma interior y tipologías análogos.

Constituye una buena muestra del alcance de dicha exigencia el dato de que, junto a tal previsión, desaparecen de la legislación urbanística catalana los proyectos de urbanización, como instrumentos de ejecución sometidos a tramitación urbanística, sin perjuicio de que se contemple la formulación de los denominados proyectos complementarios de urbanización, excluidos no obstante, con carácter general, del trámite de información pública.

(7) Hay que señalar que tan peculiar regulación supone la introducción de un *tertium genus* distinto de las situaciones de desconformidad entre leyes y planes y edificios o usos preexistentes, contempladas con carácter general en el artículo 102 de la Ley a través de las figuras de fuera de ordenación y volumen o uso desconforme, figura esta última ya introducida en la legislación urbanística catalana desde la Ley 4/1984 y que se caracteriza por un régimen notablemente menos restrictivo que el tradicional propio de la figura de fuera de ordenación.

La exigencia, derivada de la Ley de Urbanismo, de que los instrumentos de planeamiento contengan un detalle preciso de las infraestructuras urbanísticas básicas que deberán ejecutarse puede resultar adecuada y razonable en determinados supuestos, mientras que en otros plantea problemas de difícil solución.

Así, una medida de este tipo contribuye, sin duda, a agilizar la tramitación del planeamiento derivado, especialmente los planes parciales en suelo urbanizable así como, en determinados supuestos, los planes de mejora urbana en suelo urbano no consolidado, a la vez que comporta, aunque sólo sea por la mayor complejidad y coste de la documentación requerida, un mayor compromiso de los particulares en su posterior ejecución, lo que disminuye el riesgo de formulación de tales Planes con una finalidad esencialmente especulativa.

Sucede, no obstante, que exigir dicha precisión de los servicios urbanísticos básicos en instrumentos como el planeamiento general que, recordemos, debe contemplarlo incluso para el suelo urbano no consolidado incluido en polígonos de actuación⁸, da lugar a la introducción de una extraordinaria complejidad técnica con sus correspondientes costes en los procesos de elaboración de las revisiones del planeamiento general, lo que parece ciertamente excesivo.

B) La reserva de suelo para viviendas de protección pública

En otro orden de cosas, constituye asimismo una novedad significativa en relación a las determinaciones propias de los POUM y también de los Programas de Actuación Urbanística Municipal la exigencia de que se establezca, en dichos instrumentos, una reserva mínima de suelo destinado a uso residencial para la construcción de viviendas de protección pública. Dicha reserva mínima se establece con carácter general en un 20 por ciento del techo que se califique como uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable.

Dicha reserva mínima puede distribuirse o no homogéneamente por el conjunto de ámbitos sujetos a la misma, existiendo asimismo la posibilidad de disminuir dicha reserva en aquellos sectores con densidades inferiores a 25 viviendas por hectárea, cuyas tipologías no resulten aptas para la construcción de viviendas protegidas.

Para la aplicación de tales previsiones, el Reglamento parcial de la Ley ha venido a definir, en su artículo 14.3, el concepto de uso residencial de nueva implantación y sujeto, por tanto, a la referida reserva para la construcción de vivienda de protección pública.

Establece al respecto dicho precepto que la consideración de uso residencial de nueva implantación incluye tanto los supuestos de nueva admisión de dicho uso como la confirmación de tal uso si estuviese admitido por el planeamiento urbanístico anterior. Ello no obstante, la aplicación de este último supuesto aparece limitada, únicamente, a aque-

(8) El único supuesto en suelo urbano en el que los POUM no están sujetos a dicho requerimiento es en aquellos sectores de planeamiento derivado, esto es, que deben ser objeto de desarrollo mediante planes de mejora urbana.

los ámbitos de suelo urbanizable de uso residencial⁹ que en el momento de la aprobación del correspondiente plan o programa no hayan presentado a trámite el proyecto de reparcelación, así como, en caso de no ser necesario dicho proyecto, que no se haya interesado la licencia de edificación.

Dicha reserva mínima puede constituir, sin duda, un importante instrumento en la generación de nuevas políticas públicas de vivienda que tanta importancia ha cobrado en los últimos años. Sin embargo, debe señalarse que las previsiones de la ley pueden comportar una importante demora en la aplicación de dicha reserva mínima. Ello es debido a que, de la lectura sistemática de los distintos preceptos que regulan dicha reserva, en especial el artículo 57.3 junto con el artículo 60.10 y el artículo 14 del Reglamento Parcial, parece deducirse la sujeción de la operatividad de dicha reserva, bien a la formulación del Plan de Ordenación Urbanística Municipal, en otras palabras, la adaptación a la nueva Ley del planeamiento general vigente, bien a la formulación y aprobación del Programa de Actuación Urbanística Municipal.

Ello significa que, en tanto no se produzca dicha formulación, incluso los sectores de suelo urbanizable que no cuenten con planeamiento derivado a la entrada en vigor de la ley pueden ser aprobados y ejecutados sin sujeción a la indicada reserva. Como se ha señalado, estamos ante una limitación importante sobre todo respecto a la operatividad en el tiempo de la referida previsión legal. Parece claro, al respecto, que nada impedía que por parte de la ley se estableciera la aplicabilidad directa de dicho régimen, por lo menos en relación a los sectores de suelo urbanizable. Tampoco parece que existiera ningún obstáculo para que se habilitara a las modificaciones puntuales de los instrumentos de planeamiento vigente para la determinación de dicha reserva tanto en suelo urbanizable como incluso en los sectores de reforma interior sujetos a mejora urbana, especialmente en los supuestos de implantación *ex novo* del uso residencial.

C) El informe ambiental

En otro orden de cosas, la Ley de Urbanismo incorpora la exigencia de que todos los instrumentos de planeamiento, así como sus modificaciones, contengan la correspondiente evaluación ambiental de sus determinaciones. A tal efecto, deben contener dichos instrumentos el correspondiente informe ambiental, cuyo alcance, aunque no se diga expresamente, comporta la transposición *de facto*, en el ordenamiento catalán y en relación a los planes urbanísticos, de la Directiva 2001/42 sobre evaluación ambiental de planes y programas.

Se encuentra a faltar, no obstante, una especificación de aquellos supuestos en los que, sin perjuicio de la evaluación contenida en dicho informe ambiental, deben sujetarse los planes urbanísticos al procedimiento de declaración de impacto ambiental. A este res-

(9) Se excluye por tanto el suelo urbano no consolidado en que el referido uso ya estuviera admitido, aunque se encuentre sujeto a desarrollo por un Plan de Mejora.

pecto, la Ley de Urbanismo se limita a señalar que los planes urbanísticos se sujetan al referido trámite en aquellos supuestos en que así se prevea en la legislación vigente (por ejemplo, artículo 83.6). Una previsión de este tipo, sin duda que no contribuye a otorgar seguridad jurídica a una cuestión que en los últimos tiempos está siendo objeto de una significativa polémica¹⁰.

D) Los Programas de Actuación Urbanística Municipal

Por lo que se refiere a la nueva figura de los Programas de Actuación Urbanística Municipal, los mismos aparecen configurados como un instrumento de planeamiento propiamente dicho, definido como “la expresión de las políticas municipales de suelo y de vivienda”, estableciéndose asimismo (artículo 60.1) que tales Programas “contienen las previsiones y los compromisos asumidos para el desarrollo de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal”. Parece pues que se atribuye a tales Programas una función de complementariedad y desarrollo del planeamiento general, que como se verá a continuación, puede alterar incluso algunas de sus determinaciones, junto a una programación de las actuaciones de desarrollo del mismo.

Entre las determinaciones propias de dichos Programas se incluye la previsión de figuras de planeamiento urbanístico derivado y la programación en el tiempo de su formulación, respecto a la que puede establecerse incluso una reserva para la iniciativa pública para un período concreto que no puede superar la vigencia del programa.

Se atribuye también, a dichos Programas, la posibilidad de delimitar el suelo urbanizable, así como de “modificar los sectores previamente delimitados”. Del tenor literal de dicha previsión parece desprenderse que se atribuye a tales instrumentos la habilitación necesaria para alterar la situación del suelo urbanizable entre delimitado y no delimitado aunque no, en cambio, para introducir cambios en la clasificación del suelo.

Junto a ello, se contempla también que dichos programas completen la determinación de criterios objetivos que deben establecer la procedencia de la transformación urbanística del

**LOS INSTRUMENTOS DE
PLANEAMIENTO, ASÍ COMO
SUS MODIFICACIONES,
DEBEN ACOMPAÑARSE
DE UN INFORME QUE
CONTENGA LA EVALUACIÓN
AMBIENTAL DE SUS
DETERMINACIONES**

(10) Como muestra de ello la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2003 que sujeta dicho trámite de declaración de impacto a la revisión de un plan general en función de la clasificación de determinados sectores como suelo urbanizable, incluso no delimitado.

suelo urbanizable no delimitado, así como, en cuanto al suelo urbano, acordar operaciones de mejora urbana y delimitar polígonos de actuación urbanística no definidos por el planeamiento general, lo que da lugar a que se inserte, en el marco de dicha habilitación, la posibilidad de alterar la condición de suelo urbano consolidado mediante la indicada sujeción a actuaciones de mejora urbana, con la consiguiente alteración de la ordenación establecida por parte del planeamiento general que, a la vista del alcance de tal habilitación, no requerirá la modificación previa o simultánea de dicho planeamiento general¹¹.

Se le pretenden atribuir asimismo otras funciones, como la de marco de referencia para la concertación de actuaciones de suelo y vivienda entre los Ayuntamientos y la Administración de la Generalitat (artículo 60.5), sin que se especifique no obstante en qué consiste tal concertación, más allá de la que cabe presuponer de cualquier supuesto de concurrencia competencial, como lo es la aprobación de los planes urbanísticos.

Una peculiaridad, sin duda destacable, de dichos Programas, consiste en que la formulación (de carácter potestativo) y aprobación de los mismos constituyen condición *sine qua non* a fin de que, por parte de los municipios y tal como reza el artículo 60.4 de la Ley 2/2002, se puedan ejercer el nivel superior de las competencias municipales en materia de planeamiento urbanístico previsto por la Ley, esto es, la aprobación definitiva del planeamiento derivado.

Si bien el establecimiento de dicho requisito puede encontrar un cierto fundamento en el principio de capacidad de gestión, contemplado en el artículo 2.1 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local como definidor del ámbito competencial propio de los municipios, no es menos cierto que supone un tratamiento algo peculiar de la cuestión competencial que no ha sido excesivamente bien recibido por parte de sus destinatarios, esto es, los ayuntamientos, ya que transcurrido más de un año y medio de la promulgación de la ley, son escasas las referencias de formulación y aprobación de dichos Programas.

V. LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

La distribución de competencias para la aprobación del planeamiento urbanístico ha sido una cuestión tradicionalmente polémica en el ámbito de Cataluña, en el que, con carácter general, no se consideró aplicable el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, que, como es conocido, confirió a los municipios de más de 50.000 habitantes o capitales de provincia la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado, esto es, planes parciales y planes especiales que se formularan en desarrollo del planeamiento general.

(11) Así se deduce de la regulación indicada de las determinaciones que son propias de los Programas, así como también, a *sensu contrario*, de la prohibición expresa que el artículo 68.4 de la Ley contiene respecto a la formulación de Planes de Mejora Urbana que tengan por objeto llevar a cabo operaciones de mejora urbana no contempladas en el planeamiento general, las cuales requieren en cambio la previa o simultánea modificación del POUM, excepto en aquellos casos en que no se alteren ni los usos principales ni los aprovechamientos y cargas urbanísticas, así como la estructura fundamental del planeamiento general.

La anormalidad de esta situación se vio subsanada, únicamente para Barcelona, a partir de la promulgación de la Ley 22/1998 de la Carta Municipal de Barcelona, en el que, al menos a dicho municipio, se le atribuyó la referida competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado.

Como se acaba de indicar, la Ley de Urbanismo no hace tampoco una atribución generalizada a los Ayuntamientos de dicha competencia, ni tan sólo teniendo en cuenta el número de habitantes de los municipios o su especial posición administrativa¹². Así, la referida competencia se atribuye, con carácter general, a los órganos urbanísticos de la Generalitat (Comisiones Territoriales de Urbanismo o bien el Consejero) sin perjuicio de que la misma pueda ser ejercida por los municipios cuando se hayan dotado del antes comentado Programa de Actuación Urbanística Municipal.

Incluso en tales supuestos, el ejercicio de la competencia de aprobación definitiva está sujeto a un previo informe de los órganos urbanísticos de la Generalitat, el cual tiene además carácter vinculante en aquellos aspectos establecidos por el artículo 85 de la ley, esto es, los que contengan prescripciones fundamentadas bien en motivos de interés supramunicipal bien en motivos de legalidad. De hecho, únicamente dichos motivos son los que pueden ser esgrimidos por los órganos urbanísticos autonómicos en trámite de aprobación definitiva y ello no sólo en relación a los planes derivados sino también con referencia a la aprobación del planeamiento general.

Se produce así, por parte de la Ley de Urbanismo, una traslación de los principios jurisprudenciales ya consolidados en materia del alcance de los acuerdos de aprobación definitiva de los planes, lo cual debe considerarse en principio como coherente, aunque ello no impide que se haga difícil imaginar, especialmente en relación a los planes derivados, cuales pueden ser los motivos de supramunicipalidad que justifiquen la atribución inicial generalizada, como se ha visto, de la competencia de aprobación definitiva de los planes derivados a los órganos urbanísticos autonómicos. Así, la atribución a órganos autonómicos de la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado o, alternativamente, el referido informe vinculante, pasan a tener una función esencialmente de control de legalidad, sin duda singular respecto a otras regulaciones autonómicas sobre la materia.

Entre otras peculiaridades competenciales de la ley, merece también destacarse aquí la atribución de la condición de Administración Actuante a las entidades urbanísticas especiales y concretamente, según especifica la Ley, al Instituto Catalán del Suelo, órgano de la Generalitat que tiene la responsabilidad para la gestión del suelo por parte de la misma.

Debe señalarse que la atribución de dicha condición de administración actuante comporta, no sólo el derecho a la percepción de la cesión del 10 por ciento de aprovechamiento, sino también la atribución de la competencia para la aprobación de los instrumentos de gestión urbanística. Sin duda que la posibilidad de que una competencia de

(12) Con la excepción de la ciudad de Barcelona, para la que se mantiene el régimen competencial derivado de la referida Ley 22/1998.

este tipo sea ejercida por un ente institucional de la Generalitat se compadece poco con los principios propios de la autonomía local que han dado lugar a la jurisprudencia antes citada.

También en el ámbito competencial debe destacarse la introducción, en los procedimientos subrogatorios, de los mecanismos y garantías contemplados en el artículo 60 de la LRBRU, conforme a los cuales desaparece la subrogación automática en los procedimientos de aprobación del planeamiento de iniciativa privada y se sustituye por la adecuación, al menos formal, de dicho precepto de la ley local, ya que únicamente mediante un requerimiento previo y la concesión de un plazo mínimo de 30 días puede procederse a la subrogación de las indicadas competencias en los supuestos de inactividad municipal autonómica.

VI. LA GESTIÓN URBANÍSTICA

En cuanto a las determinaciones relativas a la materia de gestión urbanística, la Ley de Urbanismo contempla la introducción de nuevos instrumentos que permitan una agilización del proceso urbanizador, aunque, como se observará a continuación, con un alcance notablemente más limitado que el derivado de otras leyes autonómicas.

La ley distingue dos sistemas de actuación, expropiación y reparcelación, e introduce, dentro de dicho sistema de reparcelación, diversas modalidades de gestión tales como las de cooperación, compensación básica o concertada y urbanización prioritaria, figura esta última ya incorporada desde el año 1984 a los sistemas de gestión propios de la legislación catalana.

En cuanto al sistema de expropiación, así como en los supuestos de utilización del instituto expropiatorio para llevar a cabo actuaciones aisladas, debe señalarse que la Ley de Urbanismo establece, en su artículo 107, una habilitación general a fin de que las administraciones actuantes puedan tramitar tales expropiaciones mediante el procedimiento de tasación conjunta que, como es sabido, equivale a una declaración de urgencia, por lo que resulta dudoso, tal y como ha señalado reiteradamente la doctrina más tradicional, que se garantice debidamente la posición de los propietarios afectados.

Por lo que se refiere a las modalidades del sistema de reparcelación no cabe señalar aspectos significativos en relación al sistema de cooperación, más allá de la posibilidad de que dicha cooperación se lleve a cabo mediante la gestión urbanística integrada por concesionario. En el marco de la referida gestión urbanística integrada, que puede incluir la formulación del planeamiento derivado, se contempla un trámite específico de audiencia a fin de que los propietarios afectados puedan comprometer su participación en el proceso de urbanización, compromiso que deberá garantizarse mediante la constitución de garantía por el 12 por ciento de los gastos de urbanización imputables a la finca en cuestión. De no producirse dicho compromiso, el concesionario podrá optar bien por la expropiación de las fincas, bien por su sujeción al proceso de reparcelación, pudiendo

establecer en tal caso la obligación de pago de los gastos de urbanización mediante la adjudicación a su favor de fincas de resultado hasta cubrir la cuantía de los gastos de urbanización imputables a las fincas reparceladas.

En cuanto a la modalidad de compensación, aparece a su vez dividida en dos submodalidades, a saber, la compensación básica y la compensación por concertación.

En cuanto a la compensación básica, se establecen diversas previsiones que pretenden contribuir a la agilización de su operatividad, tales como la exigencia de reunir únicamente el 50 por ciento de las cuotas de propiedad para poder constituir la junta y aprobar el proyecto de reparcelación, así como la desaparición de la expropiación preceptiva para aquellos propietarios que no se incorporen a la junta, respecto a los cuales la junta puede optar o bien por dicha expropiación bien por la repercusión de las cuotas de urbanización e incluso por el pago de las mismas mediante terrenos urbanizados.

En cuanto a la modalidad de compensación por concertación, la misma aparece regulada de forma ciertamente confusa en el texto legal (artículos 129 a 132), aunque del mismo parece desprenderse la posibilidad de que la gestión urbanística, incluyendo la formulación del proyecto de compensación, la constitución de la junta e incluso el pago en terrenos de las obras de urbanización, puede ser llevado a cabo únicamente por parte del 25 por ciento de los propietarios del ámbito de gestión, previa la celebración de un convenio con la Administración actuante y la sujeción a concurso de la concertación acordada en dicho convenio, siendo, no obstante, causa de denegación de la misma el hecho de que los propietarios de fincas cuya superficie representen más del 50 por ciento de la superficie del ámbito de actuación opten por la modalidad de compensación básica. Sin perjuicio de ello y en el trámite de información pública del convenio antes indicado, se permite que los propietarios, aunque no formen parte del grupo concesionario originario, puedan comprometerse a incorporarse a la junta de compensación, así como expresar su preferencia por el pago de las cuotas de urbanización mediante terrenos.

Estamos pues, ante una figura mixta que si bien reúne algunas de las características propias del agente urbanizador, igual que en los casos de cooperación mediante concesionario, comporta una mayor protección, sin duda, respecto a los propietarios originarios del suelo cuando se lleve a cabo esta modalidad de actuación.

**DESAPARECE
LA EXPROPIACIÓN
PRECEPTIVA PARA
AQUELLOS PROPIETARIOS
QUE NO SE INCORPOREN A
LA JUNTA DE
COMPENSACIÓN, PARA
CUYA CONSTITUCIÓN
BASTA CON REUNIR EL 50
POR CIENTO DE LAS
CUOTAS DE PROPIEDAD**

Pocas novedades más hay que señalar en materia de gestión urbanística. Atendida la limitación propia de este comentario, sólo nos resta señalar, en primer lugar, la introducción de la posibilidad de delimitar polígonos de actuación discontinuos que, hasta el momento, no resultaba operativa en el derecho urbanístico catalán, posibilidad esta que parece impropia regulada en el Capítulo 2 del Título II de la Ley, dedicado a la regulación de los sistemas urbanísticos generales y locales.

También debe indicarse la sorprendente rigidez que el texto legal pone de manifiesto en cuanto a la operatividad de los nuevos sistemas de actuación previstos en la ley. Así, en la Disposición Transitoria Quinta se establece que, en todos aquellos ámbitos de actuación que ya tuvieran concretado el sistema de actuación conforme a la ley anterior, siguen aplicándose sus determinaciones, a no ser que se opte por una tramitación específica de cambio de sistema para permitir así la aplicación de las previsiones del nuevo texto legal, excluyéndose de esta posibilidad aquellos ámbitos en que ya se hubiera presentado ante la administración el correspondiente instrumento de ejecución conforme a la legislación anterior.

Un criterio tan restrictivo carece de toda justificación y comporta, como se ha dicho, la petrificación de los sistemas anteriores, respecto a los cuales las nuevas modalidades no puede considerarse que incorporen determinaciones tan sustantivas como para establecer una demora tan significativa en su aplicabilidad. Que ello es así se pone de manifiesto en el Decreto de la Generalitat 166/2002, por el que se aprobó la tabla de vigencias de las disposiciones afectadas por la Ley 2/2002, mediante el que se establece la equiparación entre los sistemas de compensación y cooperación de la anterior legislación con las nuevas modalidades de compensación básica y cooperación, integradas ambas en el nuevo sistema de reparcelación.

Por otra parte, aparece una contradicción indudable entre las limitaciones de dicha Disposición Transitoria Quinta y lo establecido en la Disposición Transitoria Octava.1, de la misma Ley, por el que se establece que tanto los instrumentos de planeamiento como los de gestión que no hubieran sido objeto de aprobación inicial en el momento de entrada en vigor de la Ley deberán ajustarse en sus aspectos formales y también sustantivos a las previsiones de la nueva Ley. Es evidente que, si los instrumentos de gestión deben adaptarse, en sus aspectos sustantivos, a la nueva ley, difícilmente podrá darse cumplimiento a las exigencias de la Disposición Transitoria Quinta o viceversa.

Únicamente nos resta dar noticia de las previsiones de la ley en materia de instrumentos de política de suelo y de vivienda, en la que se incluyen la posibilidad de delimitar ámbitos para la expropiación de reservas de suelo, se definen las finalidades específicas en cuanto al destino de dicho patrimonio de suelo y también se contempla la posibilidad de delimitación de áreas sujetas a derechos de tanteo y retracto por parte de las administraciones urbanísticas actuantes.

La Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura

MARCOS VAQUER CABALLERÍA

Profesor Titular de Derecho
Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

I. Las ideas-fuerza de la ley. II. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

A) Los instrumentos de ordenación territorial en Extremadura. Sus relaciones entre sí y con los demás instrumentos de ordenación. B) La peculiaridad de los Proyectos de Interés Regional. C) Los instrumentos de ordenación urbanística. D) La nueva configuración legal del sistema de planes urbanísticos, vertebrada por la distinción entre ordenación estructural y detallada. E) Las clases de planes urbanísticos y su función respectiva. F) Los estándares legales de calidad y cohesión urbanas. G) Las esferas de lo público y de lo privado en materia de planeamiento urbanístico. H) El procedimiento de aprobación de los planes. **III. La clasificación del suelo y el estatuto de su propietario.**

A) El régimen del suelo urbano. 1. Criterios de clasificación. 2. Categorización como consolidado o no por la urbanización. Derechos y deberes en cada categoría.

B) El régimen del suelo urbanizable. 1. Criterios de clasificación. 2. Momento, forma y efectos de la “sectorización” o “programación” del suelo urbanizable. C) El régimen del suelo no urbanizable. 1. Clasificación y categorización del suelo no urbanizable.

2. Régimen de usos del suelo no urbanizable. 3. La legitimación de aprovechamientos urbanísticos en el suelo no urbanizable: la calificación urbanística y su relación con la licencia. **IV. La ejecución del planeamiento.** A) La urbanización. B) La edificación.

C) La rehabilitación. **V. La disciplina territorial y urbanística.**

I. LAS IDEAS-FUERZA DE LA LEY

Muy sintéticamente, podrían resumirse en tres las grandes tomas de posición del legislador extremeño en materia urbanística, que vertebran el articulado de la Ley y explican la conflictividad que ha planteado en sus relaciones con la legislación estatal del suelo. Son éstas:

1º) La Ley se fundamenta en la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo que le atribuye a la Comunidad Autónoma extremeña su Estatuto de Autonomía de conformidad con lo dispuesto en el art. 148.1.3ª CE. Dicha competencia es plena, y por tanto no compartida con el Estado. Cuestión distinta es que el Estado disponga de títulos competenciales propios que le habilitan a incidir, desde fuera, en la materia, y cuyo alcance varía (condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, legislación expropiatoria, etc.) En particular, el título constitucional que reserva al Estado las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de la propiedad urbanística (art. 149.1.1ª CE) no constituye una competencia básica. Así lo dejó sentado la famosa STC 61/1997, de 20 de marzo. Luego la Comunidad Autónoma no desarrolla en su legislación dichas condiciones, sino que simplemente debe respetarlas para no violar la competencia ajena, que es prevalente.

2º) El suelo es un recurso económico pero también, y ante todo, un recurso natural escaso. Luego esta Ley no parte de tesis exclusivamente economicistas, sino también y preponderantemente ambientalistas, al servicio de lo dispuesto en los arts. 45 a 47 CE, que persiguen un desarrollo sostenible y adecuado a las peculiaridades del territorio extremeño de las actividades humanas que utilizan el suelo como soporte.

3º) La ordenación territorial y urbanística es proclamada en esta Ley como una función pública (art. 2.1), y por ello como una actividad cuya dirección siempre es pública, sin perjuicio de la iniciativa y/o ejecución privada de determinadas actividades, cuya legitimación abre a la libre empresa y no sólo a la propiedad privada del suelo (art. 6).

II. LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

A) Los instrumentos de ordenación territorial en Extremadura. Sus relaciones entre sí y con los demás instrumentos de ordenación

El diseño del sistema de instrumentos de ordenación del territorio hecho en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (en adelante, LSOTEX) responde a una arquitectura similar a la de otras Comunidades Autónomas: un instrumento de cabecera (Directrices de Ordenación Territorial) que es desarrollado por otros más específicos, ya sea por su ámbito territorial y/o material de ordenación (Planes Territoriales).

Las Directrices de Ordenación Territorial presentan, sin embargo, algunas peculiaridades en Extremadura dentro del marco autonómico comparado. Aunque son, como digo, la disposición de cabecera del sistema [art. 48.1.a) LSOTEX], no se conciben como un instrumento necesariamente único y global de ordenación del territorio autonómico: quizás con el objeto de facilitar su implantación –con lo que ello conlleva de generar una nueva cultura de gobierno del territorio en Extremadura– la Ley permite que tengan un ámbito territorial y material integral o bien parcial (art. 48.3 LSOTEX).

En cualquier caso, las DOT cumplen una función de ordenación territorial u horizontal de “carácter estratégico” [art. 48.2.a) LSOTEX] tendente a “la integración y coordinación de las políticas sectoriales de las Administraciones públicas desde el punto de vista de su coherencia en la utilización del suelo en cuanto recurso natural” [art. 48.2.b)], razón por la cual nacen con vocación de vincular a cualquier plan o proyecto con incidencia territorial [art. 48.1.b)], vocación que tropieza con alguna legislación sectorial, como la de ordenación de espacios naturales protegidos, o la regla introducida en la Disposición Adicional Segunda de la nueva Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas¹, por ejemplo. De conformidad con este carácter estratégico, las DOT reciben su aprobación definitiva de la Asamblea de Extremadura (art. 51.5 y 6 LSOTEX), lo que no significa que adopten la forma de Ley, cosa que sí se ha previsto en otras Comunidades Autónomas pero genera diversos problemas, tanto dogmáticos (de encaje en la tradicional concepción como norma general y abstracta) como prácticos (para la innovación del instrumento o la adopción de medidas cautelares preparatorias de ella).

Los Planes Territoriales desarrollan las determinaciones de las DOT, aunque también pueden aprobarse en su ausencia (como parece indicar el empleo de la locución “en su caso” en el art. 54.1 LSOTEX). Su aprobación definitiva se hace mediante Decreto de la Junta de Extremadura (art. 57.6). Su ámbito material también puede ser integral o bien parcial (por circunscrito a la reserva de suelos y ordenación de su uso para determinada política pública, como infraestructuras de comunicaciones o protección de espacios naturales y culturales, por ejemplo), pero el territorial tiene ya que estar necesariamente

**LA VOCACIÓN CON QUE
NACEN LAS DIRECTRICES
DE ORDENACIÓN
TERRITORIAL DE VINCULAR
A CUALQUIER PLAN O
PROYECTO CON
INCIDENCIA TERRITORIAL
TROPIEZA CON ALGUNA
LEGISLACIÓN SECTORIAL**

(1) Por cuya virtud, con carácter general, “los planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas”.

circunscrito a “un área geográfica determinada”. En cualquier caso, su función no puede invadir la reservada a los planes urbanísticos, de ahí que la Ley les mande definir sólo “los elementos básicos que estructuran” el área de que se trate, prohíba que dicho ámbito sea inferior al término municipal, así como que clasifiquen suelo o que, en general, sustituyan a los planes urbanísticos en la función que la propia Ley les atribuye [art. 54.2]. Esto no obstante, ordenación del territorio y urbanismo integran un mismo supra-concepto, el del gobierno del territorio², de forma que los instrumentos respectivos se integran en un mismo sistema de ordenación. Desde esta perspectiva, de la debida articulación y continuidad entre ambos subsistemas, la Ley prevé el desarrollo de los Planes Territoriales mediante Planes Especiales, que pueden tener como aquéllos un ámbito territorial supramunicipal (vid. arts. 76.2.1 y 77.2.2, párrafo 2º), pero que forman parte ya del subsistema de los planes urbanísticos.

Por lo que hace a las relaciones entre instrumentos, la nueva Ley no arbitra un sistema rígido ni simplista entre planes, sino algo más rico y flexible, que podemos resumir en los siguientes términos:

– Las relaciones internas al bloque de la ordenación territorial, entre las DOT y los Planes Territoriales, son de jerarquía, puesto que ambos instrumentos cumplen una misma función legal pero en diferentes niveles, de forma que el superior vincula en todo caso al inferior, que lo desarrolla (art. 54.1 LSOTEX). La Ley, de forma consecuente con la consideración de los Proyectos de Interés Regional como instrumentos de ordenación del territorio, extiende a ellos este criterio jerárquico (art. 60.1, en la redacción dada por la Ley de Medidas en Materia de Autopromoción, Accesibilidad y Suelo).

– Las relaciones entre bloques o subsistemas de ordenación también permiten establecer puntos de conexión en términos de prevalencia de unos instrumentos sobre otros, evidentemente, pero ya no (o al menos no exclusivamente) por razones de jerarquía sino de la función legal que cumplen³. Es así como se explica la prohibición legal de que los planes territoriales sustituyan a los planes urbanísticos “en su función propia” (art. 54.2 LSOTEX), a los que sin embargo vinculan (art. 58.1 LSOTEX). De esta forma se preserva la prevalencia de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del territorio sobre la competencia del Municipio sobre urbanismo, pero dejando un campo propio a ésta en garantía de la autonomía municipal. El mismo criterio funcional permite explicar que todos los planes y demás instrumentos de ordenación sin excepción estén subordinados al bloque de la “legislación”, conformado por las leyes y sus reglamentos ejecutivos, con independencia de que dichos reglamentos sean de aprobación gubernativa, mientras que las DOT, como se ha visto, reciben la aprobación de la

(2) Sobre este supraconcepto integrador de la ordenación del territorio y el urbanismo, vid. Luciano PAREJO ALFONSO, en Parejo, Jiménez-Blanco y Ortega, *Manual de Derecho administrativo*, vol. 2, 5ª ed., Ariel, Barcelona, 1998, págs. 305 a 309.

(3) Sobre el criterio de la función en las relaciones internormativas, en general, puede verse Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, “Las relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 113, mayo-agosto 1987, págs. 7 a 38.

Asamblea. Porque salva la dificultad de atribuir superioridad jerárquica a una disposición gubernativa sobre otra definitivamente aprobada por el poder legislativo.

B) La peculiaridad de los Proyectos de Interés Regional

Aunque formalmente calificado en la LSOTEX como un instrumento más de ordenación territorial [art. 47.c)], es lo cierto que, en propiedad, el Proyecto de Interés Regional trasciende de la noción de ésta. El PIR es un instrumento supramunicipal de ordenación y para la gestión de actuaciones urbanísticas, revestido de eficacia inmediatamente ejecutiva y con capacidad para clasificar y calificar el suelo (art. 60 LSOTEX). Dicho en términos más claros, a través de los PIR la Comunidad Autónoma hace ordenación y gestión urbanísticas propias, lo que explica su carácter extraordinario y que se tasen los supuestos objetivos que habilitan para su aprobación.

Ello no quiere decir que rompa el equilibrio del sistema de gobierno del territorio más atrás descrito ni menos aun que viole la autonomía municipal, claro está. Que las Comunidades Autónomas se doten de un instrumento de ordenación de su competencia que otorgue cobertura directa a determinadas actuaciones urbanísticas es algo perfectamente aceptado, siempre y cuando estas actuaciones revistan un interés general de alcance supramunicipal, de lo que ofrece testimonio ya un buen número de leyes autonómicas del suelo. Los Municipios, por su parte, tienen ciertamente garantizada, al servicio de su autonomía, la competencia de ordenación, ejecución y gestión y disciplina urbanísticas, pero no necesariamente de forma plena y exclusiva, sino justamente en los términos que establezcan las Leyes en la materia (art. 25.1 LBRL).

Después de la reforma operada por la Ley de medidas en materia de autopromoción, accesibilidad y suelo, el PIR puede ya operar en cualquier clase de suelo, mientras que en la redacción original se excluía el suelo no urbanizable protegido. La ampliación de su ámbito posible de actuación encuentra justificación en el hecho de que la protección de un suelo rústico no tiene por qué ser necesariamente incompatible con una actuación urbanística de interés regional (por ejemplo, la construcción de un centro de educación ambiental en un espacio natural protegido). Precisamente para asegurar dicha compatibilidad con la protección del suelo, la Ley se cuida de advertir que, en todo caso, el PIR está jerárquicamente subordinado a los restantes instrumentos de ordenación del territorio y debe ser compatible con las medidas de protección de la legislación sectorial aplicable en cada caso (y destacadamente la legislación medioambiental y del patrimonio cultural).

La segunda y principal cautela legal adoptada frente al PIR es la tasación de su objeto posible. El PIR no puede tener por objeto cualquier uso del suelo, ya sea dotacional o lucrativo, sino justamente los enunciados en el art. 60.2 LSOTEX: infraestructuras de comunicaciones, hidrológicas o energéticas y de residuos; vivienda de protección pública; equipamientos educativos, culturales, deportivos, de ocio, sanitarios y sociales o de bienestar social en general; instalaciones industriales o terciarias y, en fin, obras y servicios de carácter interadministrativo.

El interés general de las obras e instalaciones que pueden encontrar amparo en un PIR no excluye su iniciativa privada, ya sea del propietario del suelo o de un tercero [art. 62.1.b) LSOTEX], ni tampoco, en tal caso, la adjudicación de su ejecución a su promotor [art. 62.3.b), párrafo 2º]. De ahí la apertura de la actividad de ejecución a cualquiera de las formas de gestión –directa o indirecta– previstas en la Ley [art. 61.1.h) LSOTEX], lo que cabe entender referido tanto para las formas organizativas de gestión (consorcios, etc.: arts. 113 a 116 LSOTEX) como para las funcionales (sistemas de ejecución, cuando proceda la ejecución en régimen de actuaciones urbanizadoras: art. 107 LSOTEX). En cualquier caso, el carácter extraordinario de la actuación, su superficie previsiblemente extensa y la circunstancia de que, en el supuesto de las actuaciones industriales y terciarias, la Ley imponga la reunión de los terrenos afectados en una única finca [para evitar la instrumentación del PIR al servicio de actuaciones ordinarias perfectamente legitimables por el planeamiento urbanístico, como polígonos industriales o comerciales: vid. art. 61.1.k) LSOTEX], hacen previsible que muchas de ellas se ejecuten por expropiación forzosa, atribuyendo la condición de beneficiario al promotor público o privado de la actuación, como en efecto prevé el art. 145.2 LSOTEX.

En la hipótesis, aludida en el párrafo anterior, de los PIR de iniciativa privada, de forma previa a la tramitación del procedimiento de aprobación se requiere una declaración de su interés regional, cuya competencia es atribuida a la Junta de Extremadura, para cuyo dictado se establece el plazo máximo de 2 meses desde su solicitud, transcurrido el cual cabe entenderla desestimada (silencio negativo: art. 62.2 LSOTEX).

Por lo demás, conforme a la naturaleza ya expuesta de los PIR, la Ley los dota de inmediata ejecutividad en los siguientes términos:

a) Despliegue de los mismos efectos que un plan urbanístico (art. 62.4 LSOTEX), incluidos la directa afectación de los terrenos al destino resultante de su clasificación y calificación, la ejecutoriedad de sus determinaciones a efectos de la aplicación de los medios de ejecución forzosa y la declaración de la utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos de la expropiación forzosa (art. 79.1).

b) No requerimiento de posterior aprobación ni de Programa de Ejecución ni de Proyecto de Urbanización [art. 117, letras b) y c), y art. 64, apartados 2 y 3, LSOTEX], de forma que es el propio PIR quien programa su ejecución (de ahí las determinaciones que se exigen a su contenido sustantivo, que incluyen aspectos tales como la descripción técnica detallada y la programación temporal de las obras, las obligaciones asumidas por su promotor y las garantías a constituir para su aseguramiento).

c) Al incluir la calificación del suelo, en el suelo no urbanizable los PIR eximen de la necesidad de someterse al procedimiento de calificación urbanística puntual establecido en el art. 27 LSOTEX.

d) Sustitución de la licencia urbanística por el trámite de consulta (arts. 64.3 y 188 LSOTEX).

C) Los instrumentos de ordenación urbanística

La LSOTEX no agota la función de ordenación urbanística en los instrumentos de planeamiento. Aunque los planes siguen constituyendo, en el nuevo marco legal, el instrumento central de ordenación, la Ley prevé otros que “contribuyen a la ordenación urbanística y, en su caso, la complementan”: los Criterios de Ordenación Urbanística y las Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación y de la Urbanización (art. 68.2 LSOTEX). Conviene, pues, deslindar estos tres tipos de instrumento de ordenación.

Los planes, como es sabido, son un instrumento tradicional de la ordenación urbanística en nuestro sistema legal, al que hoy se ha superpuesto el planeamiento para la ordenación del territorio de que se ha ocupado el Capítulo anterior. El contenido de los planes urbanísticos es heterogéneo (STS de 17 de octubre de 1988, R.J.Ar. 7848), pues parte de sus determinaciones son normativas, de carácter reglamentario, mientras que otras son ejecutivas, en el sentido de ser su naturaleza la de actos administrativos, concretamente planes técnicos de obras cuya eficacia se agota con la ejecución de tales obras. Su peculiaridad no radica sólo en esta naturaleza mixta, sino también en que sus determinaciones normativas añaden, a la ordenación abstracta, su concreción y distribución local, “sobre el terreno”, y, en su caso, su programación temporal. Los planes actualizan la ordenación urbanística, situándola en el espacio y en el tiempo.

Las ordenanzas, por su parte, son un tipo tradicional de norma estatutaria (o reglamentaria, si se quiere) municipal, utilizables para la regulación de cualquier materia de la competencia de los Ayuntamientos y, en consecuencia, también en la urbanística. Su naturaleza es, a diferencia de cuanto acaba de decirse para los planes, estrictamente normativa y es habitual que los propios planes urbanísticos designen como ordenanzas la ordenación zonal que incorporan. En este contexto, la LSOTEX ha optado por hacer una regulación separada de las ordenanzas, como instrumentos independientes de ordenación, diferenciando las de policía de la edificación de las de la urbanización, que constituye una auténtica invitación a descargar a los planes de contenidos que son impropios de su peculiar naturaleza, a la que he aludido en el párrafo anterior.

Las Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación “tienen por objeto la regulación de todos los aspectos morfológicos, incluidos los estéticos, y cuantas otras condiciones, no

**LA ORDENACIÓN
URBANÍSTICA SE LLEVA A
CABO MEDIANTE PLANES
URBANÍSTICOS,
LOS CRITERIOS DE
ORDENACIÓN URBANÍSTICA
Y LAS ORDENANZAS
MUNICIPALES DE POLICÍA
DE LA EDIFICACIÓN Y
DE LA URBANIZACIÓN**

definitorias directamente de la edificabilidad y destino del suelo, ni forme parte (sic) del contenido necesario de los instrumentos de planeamiento urbanístico conforme a esta Ley, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción y edificación, incluidas las actividades susceptibles de autorización en los inmuebles” [art. 85.2.a) LSOTEX]; mientras que las de la Urbanización “tienen por objeto la regulación de todos los aspectos relativos a los proyectos, ejecución material, entrega y mantenimiento de las obras y los servicios de urbanización” [art. 85.3.a) LSOTEX]. Unas y otras Ordenanzas deben respetar, lógicamente, las regulaciones sectoriales de las actividades que constituyen su objeto, así como los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en lo que sean vinculantes en el término municipal correspondiente.

Por remisión del art. 85.1 LSOTEX, las Ordenanzas se aprueban y modifican por el procedimiento previsto en los arts. 49 LBRL y 56 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Así pues, una vez inicialmente aprobadas por el pleno del Ayuntamiento, se someten a información pública y audiencia de los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias, vencido el cual se resuelve sobre las mismas y aprueba definitivamente el instrumento por el pleno.

Los Criterios de Ordenación Urbanística del art. 84 LSOTEX son, por último, un instrumento autonómico (su aprobación corresponde al Consejero) cuya función es integrar la ordenación urbanística con parámetros –vinculantes en algún caso, meramente orientativos o referenciales en los restantes– a los que pueden acudir los redactores de los planes. Son en todo caso un instrumento normativo o de ordenación, si bien la mayoría de sus determinaciones no son vinculantes. Así ocurre, por ejemplo, cuando establecen “soluciones tipo para las cuestiones de más frecuente planteamiento en la formulación del planeamiento” o “modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación urbanística o de los aprovechamientos más usuales en la práctica urbanística” a los que pueden acudir los planes urbanísticos para establecer, por mera remisión a ellos, el régimen urbanístico de las zonas resultantes de la calificación del suelo que hagan.

Por excepción, dos contenidos de los COU tienen, sea necesaria o eventualmente, eficacia vinculante:

- a) Los modelos de regulación a que se ha hecho referencia pueden ser impuestos como normas vinculantes de directa aplicación en los Municipios que carezcan de Plan General Municipal.
- b) Los criterios (bien abstractos o bien especificados por áreas) que establezcan para la apreciación del peligro de formación de núcleos de población y las declaraciones que directamente contengan de la existencia de dicho peligro para áreas o ámbitos concretos, son en todo caso vinculantes para el otorgamiento de la calificación urbanística para usos edificatorios [en el suelo no urbanizable, claro está: vid. arts. 23, en particular su letra g), y siguientes LSOTEX].

D) La nueva configuración legal del sistema de planes urbanísticos, vertebrada por la distinción entre ordenación estructural y detallada

Los instrumentos del planeamiento especial y de desarrollo están con carácter general vinculados a los del planeamiento general. La jurisprudencia ha tendido a construir las relaciones entre estas categorías (y dentro de ellas, entre diversos instrumentos) pura y simplemente sobre el principio de jerarquía normativa (por todas, SSTS de 17 de octubre de 1990, R.J.Ar. 9429 y 29 de mayo de 1996, R.J.Ar. 5182) y la propia legislación estatal parecía asumir dicho criterio —así, por ejemplo, el art. 82.2 del Reglamento de Planeamiento de 1978 y el art. 73 del Texto Refundido de 1992 aluden a la jerarquía entre planes, este último donde el art. 70.2 del Texto Refundido de 1976 decía sin más “carácter”—, si bien empieza a ser matizado por la doctrina científica sobre la base de la diferenciación funcional entre los planes, que de hecho les permite adaptar o innovar de forma variable la ordenación de los planes que desarrollan. Pues bien, la LSOTEX se alinea con esta última tendencia y le da un claro soporte legal, diferenciando entre los planes municipales sobre la base no tanto de la jerarquía como de la respectiva función que la propia Ley les atribuye, lo que le permite flexibilizar las relaciones internormativas entre ellos.

Cuanto decimos se observa, en primer lugar, en la definición que la LSOTEX hace de los diversos instrumentos del planeamiento, pues asume con normalidad, incluso como elemento definitorio de los mismos, que los Planes Parciales (art. 71.1) y Especiales (art. 72.1) de Ordenación pueden modificar (mejorándola) la ordenación del correspondiente Plan General Municipal. Luego la tradicional regla según la cual cualquier innovación de las determinaciones de los Planes (1º) deberá ser establecida por la misma clase de Plan y (2º) observando el mismo procedimiento seguido para la aprobación de dichas determinaciones, de que la LSOTEX se hace eco en el art. 80.1, halla ya en ese mismo precepto una excepción en cuanto a lo primero, esto es, al instrumento de modificación: el contenido del Plan General Municipal puede ser alterado por un Plan Parcial o un Plan Especial de Ordenación. Se logra así una cierta flexibilización de las relaciones entre planes al servicio de los principios de economía y eficacia de la Administración pública, sin merma ni de la calidad urbana (por las cautelas introducidas en el art. 80 LSOTEX) ni de la seguridad jurídica, ya que cuando un plan “altere sólo parcialmente otro anterior deberá acompañar un documento de refundición que refleje tanto las nuevas determinaciones como las que queden en vigor, a fin de reemplazar la antigua documentación” (art. 80.6 *in fine* LSOTEX).

Y en cuanto al procedimiento de modificación, en segundo lugar, la Ley reacciona frente al proceso de acumulación y “congelación” de contenidos de todo tipo en los instrumentos del planeamiento general, que los sobredimensionan y rigidifican en exceso, obligando en su art. 80.2 al Plan General Municipal a distinguir expresamente las determinaciones “que, aun formando parte de su contenido propio, no correspondan a la función legal que dicho Plan tiene asignada en esta Ley, sino a la del planeamiento para su desarrollo”. El precepto, como se ve, hace reconocimiento expreso del criterio de la función legal (al que ya me he referido en un apartado anterior), y lo utiliza al efecto de discriminar los contenidos posibles de un Plan General Municipal ajustando sus modificaciones “a las reglas propias de la figura de planeamiento a que correspondan, por su rango

o naturaleza”. Significa esto que determinados contenidos del Plan General Municipal, los que consistan en ordenación detallada propia de un plan de desarrollo, podrán ser modificados por el procedimiento del plan a que corresponda su naturaleza, y por tanto que, pese a haber sido definitivamente aprobadas las determinaciones originales por la Consejería competente, su innovación puede ser aprobada por el propio Ayuntamiento.

De esta forma se busca, como se ve, atajar la excesiva rigidez de los planes. A ello hay que añadir (1º) la atribución que la Ley hace a las Ordenanzas Municipales de contenidos tradicionalmente asumidos por los planes pero que, por no tener carácter espacial o territorial sino abstracto, pueden y deben diferenciarse de los mismos, y (2º) que, como se ha visto también, la remisión de los planes a los Criterios de Ordenación Urbanística les permitirá aligerar parte considerable de su contenido. Se adquiere entonces una visión cabal de los instrumentos arbitrados por la Ley para hacer posible la corrección de las dos grandes patologías ya aludidas del planeamiento urbanístico actual: su rigidez y su sobre-dimensión.

Flexibilidad no significa, desde luego, confusión. Ya hemos visto que el criterio último que distingue al planeamiento general del de desarrollo es el de su respectiva “función legal”, que se especifica técnicamente en la distinción que la LSOTEX traza entre ordenación estructural y ordenación detallada de los usos del suelo. La ordenación estructural es aquella de mayor trascendencia, tanto desde la perspectiva del régimen objetivo de los usos del suelo, para la vertebración de la estructura global del término municipal (clasificación y categorización del suelo, fijación de usos globales y compatibles y definición de intensidades y densidades edificatorias máximas, determinación de la red básica de reservas dotacionales, etc.), como también desde la perspectiva del establecimiento de los parámetros básicos del estatuto jurídico del propietario del suelo (delimitación de áreas de reparto y fijación de su aprovechamiento medio). Por el contrario, la ordenación detallada, en los términos del preámbulo de la Ley, “estará referida al tejido urbano más pormenorizado, las dotaciones y espacios públicos de menor rango y de localización más aleatoria, así como a las determinaciones normativas que hagan referencia a usos pormenorizados y tipologías concretas, cuyos parámetros urbanísticos permitan definir la morfología final de las edificaciones”.

La trascendencia de esta diferenciación es mucha y repercute en varios planos:

a) En primer lugar, permite definir la función propia de los diversos tipos de planes:

– Al Plan General Municipal cumple establecer la ordenación estructural del término municipal, debiendo completarla con la ordenación detallada del suelo urbano consolidado y pudiendo hacerlo, asimismo, para determinados ámbitos del suelo urbano no consolidado e incluso ciertos sectores del urbanizable (en el que también será, por tanto, directamente ejecutable sin necesidad de desarrollo por otro instrumento).

– El Plan Parcial de Ordenación tiene reducida su función a la ordenación detallada, sea en desarrollo del Plan General Municipal o incluso con modificación de la contenida en él.

– Los Planes Especiales de Ordenación, atendida la especialidad de los fines a que sirven, pueden no sólo contener ordenación detallada, sino también establecer o alterar la estructural.

b) Asimismo, la diferenciación entre ordenación estructural y detallada sirve de criterio de deslinde entre competencia autonómica y municipal en materia de planeamiento en el art. 76 LSOTEX: la competencia de la Comunidad Autónoma queda circunscrita a la decisión sobre la ordenación estructural (y, por ende, tiene competencia de aprobación definitiva de los Planes Generales Municipales y los Planes Especiales que afectan a la ordenación estructural), mientras que la competencia sobre la ordenación detallada corresponde a los Municipios (a quienes corresponde, en consecuencia, la aprobación definitiva de los Planes Parciales de Ordenación en todo caso, de los Planes Especiales de Ordenación que sólo contengan ordenación de este tipo, así como también las modificaciones de la ordenación detallada del propio Plan General Municipal). Un deslinde, en suma, trazado según criterios sustantivos (el contenido del plan) y no formales (el instrumento), referido a contenidos y no a continentes, y por ende más racional y favorable a la autonomía local.

E) Las clases de planes urbanísticos y su función respectiva

El sistema de los planes urbanísticos en la LSOTEX (art. 68.1) se estructura, como es tradicional, en dos escalones: planeamiento general y de desarrollo.

En el nivel del planeamiento general, la Ley sólo contempla un instrumento: los Planes Generales Municipales. Quiere esto decir que, *pro futuro*, desaparecen las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento y los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano de la legislación precedente. Sin embargo:

– La Ley atenúa el rigor de tal exigencia, previendo que los Criterios de Ordenación Urbanística establezcan un contenido simplificado al PGM para los Municipios menores [art. 84.1.a)].

– Se prevé (y no mediante una mera disposición transitoria, sino en el propio articulado, lo que parece sugerir que ésta pueda ser una opción indefinida en el marco de la propia Ley) la subsistencia de Municipios que carezcan de planeamiento

EL ÁMBITO TERRITORIAL DEL ESTUDIO DE DETALLE SE ESTABLECE CON CRITERIOS OBJETIVOS DE ORDENACIÓN Y NO SUBJETIVOS DE PROPIEDAD, QUEDANDO DELIMITADO A UNA MANZANA O UNIDAD URBANA EQUIVALENTE

general, en los que se aplique supletoriamente los modelos de regulación de los Criterios de Ordenación Urbanística, con eficacia vinculante (art. 84.2 LSOTEX), además de lo dispuesto en su art. 17.3 LSOTEX sobre alturas, tipología, retranqueos y demás condiciones de la edificación.

Por lo demás, la función propia del Plan General Municipal, así como —entrando ya en el planeamiento de desarrollo— de los Planes Parciales y Especiales de Ordenación, ya ha sido comentada en el apartado anterior, al menos en sus aspectos principales y más innovadores, a donde me permito remitir sin más ahora.

Por último, la Ley mantiene también la figura del Estudio de Detalle, cuya configuración legal no difiere mucho de la tradicional. Si acaso conviene destacar la determinación que hace de su ámbito territorial posible (una “manzana o unidad urbana equivalente”, con lo que parece quererse excluir los ED referidos a una sola parcela o solar, cuando no coincida con la manzana y, por tanto, exigir que la delimitación del ámbito del ED obedezca a criterios objetivos de ordenación y no subjetivos de propiedad) y la ampliación de su función a la posible ordenación de nuevas dotaciones públicas (incluido el viario), aunque no su supresión o reducción (art. 73 LSOTEX).

F) Los estándares legales de calidad y cohesión urbanas

Dos son, quizás, las principales novedades de esta Ley (respecto de la legislación histórica y hasta ahora aplicable en Extremadura, ya no tanto en el panorama comparado, donde otras Comunidades han avanzado previamente en la misma línea) en relación con la fijación de estándares o límites legales a la potestad de planeamiento. La primera, que extiende (hasta donde lo permita su grado de consolidación por la edificación) la aplicación de los estándares al suelo urbano. La segunda, que dichos estándares, como la rúbrica del propio art. 74 LSOTEX indica, no son ya sólo de “calidad” sino también de la “cohesión” urbana. De ahí que incluyan una proporción mínima de destino a vivienda de protección pública en el suelo residencial, proporción que debe ser cumplida, con carácter general, en cada unidad de actuación urbanizadora para evitar su cumplimiento acumulado mediante la configuración de unidades ghetto.

Cuestión distinta es que circunstancias especiales objetivas de determinadas actuaciones urbanizadoras justifiquen la exención parcial o la atenuación de estos estándares legales. Ya en su redacción original, la LSOTEX habilitaba al Consejero a eximir del cumplimiento de estándar de vivienda de protección en el suelo urbano y a permitir su cumplimiento agregado por sectores en el urbanizable, a lo que la reforma introducida por la Ley de Medidas ha añadido otras posibles modulaciones (que ya obraban en el Proyecto de la Ley inicial, pero que habían sido suprimidas en el trámite parlamentario).

En el siguiente cuadro he tratado de esquematizar todos estos estándares legales.

ESTÁNDARES MÍNIMOS DE CALIDAD Y COHESIÓN URBANAS (art. 74 LSOTEX)

	SUELO URBANO	SUELO URBANIZABLE	
EDIFICABILIDAD Y DENSIDAD MÁXIMAS	1 m ² /m ²	M > 25.000 hab.	M < 2.000 hab.
		65 viv./Ha. 0,90 m ² /m ²	50 viv./Ha. 0,70 m ² /m ²
DOTACIONES	NO ALCANZADA, CON INCREMENTO		
	SUPERADA	<ul style="list-style-type: none"> - Sectores con uso residencial: <ul style="list-style-type: none"> - Total dotaciones (excepto viario): 35 m²/100 m² techo - De las cuales, zonas verdes: 15 m²/100 m² techo - Sectores de uso industrial o terciario: <ul style="list-style-type: none"> - Total dotaciones (excepto viario): 15 % superficie total - De las cuales, zonas verdes: 2/3 	
APARCAMIENTOS		1 plaza/100 m ² techo residencial 0,5 plazas públicas/100 m ² techo	
VIVIENDA PROTEGIDA	UNIDADES DE ACTUACIÓN URBANIZADORA		
	25 % del aprovechamiento para uso residencial de cada unidad		

Por lo demás, si junto a todos estos estándares o límites “estáticos” a la potestad de planeamiento consideramos también las medidas antiincrementalistas o límites “dinámicos” al ejercicio de la potestad de planeamiento con ocasión de su innovación (modificación o revisión), contenidos en el art. 80 LSOTEX, se convendrá en que la Ley tiene una clara voluntad de reducir los márgenes de discrecionalidad en el ejercicio de dicha potestad, cuya amplitud venía siendo criticada por la doctrina científica más autorizada.

G) Las esferas de lo público y de lo privado en materia de planeamiento urbanístico

La Ley, imbuida como está de la concepción de la actividad de ordenación urbanística, en su entero ciclo, como una función pública (art. 2.1 LSOTEX), en la que la eventual iniciativa o participación de los particulares no obedece tanto a sus intereses particulares (empezando por el derecho de propiedad inmobiliaria, cuyo objeto propio puede comprender, desde luego, la edificación, pero no el urbanismo) cuanto a su papel de coadyuvante de la Administración al servicio del interés general (arts. 6 y 7 LSOTEX), sólo atribuye la iniciativa privada del planeamiento urbanístico en dos supuestos:

- Para los Estudios de Detalle en suelo urbano.
- Respecto de los restantes instrumentos de desarrollo: sólo cuando dicha iniciativa se acompañe de una propuesta de programación del ámbito o sector (art. 76.4 LSOTEX).

Dicho en otros términos, a los particulares sólo se les reconoce un “derecho al procedimiento” de planeamiento y a su resolución cuando se comprometan a gestionar la ejecución del plan de que se trate. En los restantes casos, cabe desde luego también formular una petición razonada de planeamiento o de su innovación (por ejemplo, promover una modificación del Plan General Municipal), pero dicha solicitud no puede ya considerarse iniciadora *per se* de un procedimiento a instancia de parte, sino que dicho procedimiento, si decide incoarlo el Ayuntamiento, se entenderá iniciado de oficio a todos los efectos [art. 77.2.1.b) LSOTEX].

H) El procedimiento de aprobación de los planes

El principal impulso seguido por el legislador en orden a la regulación del procedimiento de aprobación del planeamiento ha sido, si hemos de hacer caso del Preámbulo de la Ley, “la actualización y simplificación de los procedimientos de tramitación y aprobación. En este sentido, potencia la tramitación y aprobación conjuntas de todos los documentos que conforman el expediente de ordenación y de ejecución urbanizadora, incorporando junto al planeamiento de desarrollo, las determinaciones técnicas referentes a la urbanización, al menos en el nivel de anteproyecto, así como las condiciones jurídicas y económicas necesarias para garantizar el desarrollo de la actuación”. Pero, además, de esta simultaneidad entre Plan y Programa de Ejecución, se arbitran en la Ley otras medidas agilizadoras de los procedimientos, como son:

a) La fase de avance se exige sólo para los Planes Generales Municipales, y sus innovaciones, que afecten a términos colindantes (art. 77.1, en relación con el 69.1, ambos LSOTEX), con el objeto de propiciar en ella la concertación del instrumento con los otros Municipios afectados.

Además, no se requiere el sometimiento del avance al trámite de información pública, pues está llamado a surtir sólo efectos intra e interadministrativos.

b) Una vez aprobado inicialmente el plan, debe someterse, ahora ya sí preceptivamente, a los trámites simultáneos de información pública e informe de las Administraciones afectadas (art. 77.2.2). Pero ya no siempre deberá repetirse la información pública en caso de que de dichos trámites resulte la introducción de modificaciones sustanciales en el instrumento. Dicha repetición sólo procederá respecto de los Planes Generales Municipales y Especiales de Ordenación, cuando las modificaciones afecten a la ordenación estructural (art. 77.2.3).

c) En el procedimiento “monofásico” o de aprobación definitiva municipal, el texto resultante de los trámites anteriores es directamente elevado al Pleno para su aprobación definitiva, suprimiéndose en este caso la resolución formal de aprobación provisional (art. 77.2.3). En los restantes casos, esto es, en el conocido como procedimiento “bifásico”, se produce la aprobación provisional por el Pleno y la elevación del instrumento así aprobado a la Comunidad Autónoma para su aprobación definitiva (art. 78.2).

Por último, conviene destacar que, tomando de nuevo pie en su concepción de la ordenación urbanística como una función pública en todo caso y no como un derecho o facultad del propietario del suelo, la regulación que la LSOTEX hace de los plazos máximos para resolver y de las consecuencias derivadas de su incumplimiento (silencio administrativo) difiere sensiblemente de la contenida –presuntamente como condición básica de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, o quizás como base del régimen jurídico de las

**EL LEGISLADOR POTENCIA
LA TRAMITACIÓN Y
APROBACIÓN CONJUNTA
DE TODOS LOS
DOCUMENTOS QUE
CONFORMAN
EL EXPEDIENTE
DE ORDENACIÓN Y DE
Ejecución URBANIZADORA**

(4) En otro lugar ya he expresado mis dudas sobre el título competencial legitimante de este precepto de la Ley estatal, en su redacción actual, así como mi opinión sobre las dificultades para su aplicación directa. Véase Marcos VAQUER CABALLERÍA, *El planeamiento urbanístico*, en Luciano PAREJO ALFONSO, dir., *Derecho urbanístico de Galicia*, Marcial Pons/Xunta de Galicia, Madrid, 2001, en particular págs. 238 a 240. Similares dudas u objeciones se plantea Juan Luis BELTRÁN AGUIRRE, “En torno a las medidas liberalizadoras del suelo: apuntes críticos a la luz de las SSTC 61/1997 y 164/2001”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 188, septiembre 2001, págs. 59 y ss.

Administraciones públicas⁴— en el apartado 3 añadido por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas de Liberalización, al art. 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones y retocado por la Ley 10/2003. Porque el silencio, para los planes promovidos por los particulares, es siempre negativo en la LSOTEX con la sola excepción de los Estudios de Detalle. Y, sin embargo, el art. 77.3 LSOTEX quedó fuera del recurso de inconstitucionalidad deducido por el Gobierno de la Nación contra esta Ley.

III. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y EL ESTATUTO DE SU PROPIETARIO

El régimen jurídico del suelo en Extremadura está regulado tanto en la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante, LRSV) como en la LSOTEX.

Las relaciones entre ambas regulaciones no son siempre pacíficas. De hecho, en esta materia se concentran la mayoría de preceptos de la LSOTEX impugnados por el recurso de inconstitucionalidad deducido en su momento por el Gobierno de la Nación contra esta Ley ante el Tribunal Constitucional.

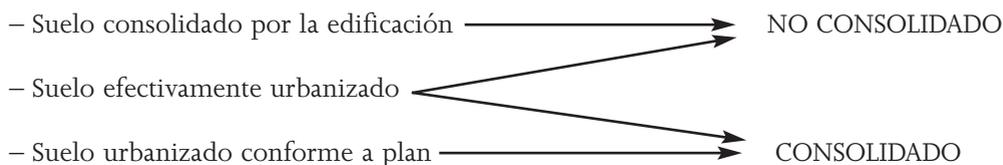
A) El régimen del suelo urbano

1. Criterios de clasificación

El suelo puede ser clasificado por el planeamiento general como urbano en tres supuestos de hecho legales, los del art. 9.1 LSOTEX de conformidad con el art. 8 LRSV, de los cuales los dos primeros se refieren simplemente a una situación absoluta o referida a la situación fáctica de los terrenos (un determinado grado de urbanización efectiva, o de consolidación por la edificación en un ámbito efectivamente servido por ella), mientras que la tercera es relativa por referida a su conformidad con el planeamiento (cabal ejecución conforme a plan).

2. Categorización como consolidado o no por la urbanización. Derechos y deberes en cada categoría

El legislador de Extremadura no configura la consolidación por la urbanización como una situación fáctica, absoluta o histórica, apreciable con independencia del planeamiento en vigor, sino justamente como una adecuación esencial con dicho planeamiento, en términos tales que su grado y forma de urbanización sean los requeridos por él o, todo lo más, requieran sólo de alguna obra ejecutable aisladamente y de forma simultánea con la edificación. Retomando los criterios antes expuestos de clasificación, podemos esquematizar su relación con su categorización, que no siempre es unívoca, de la siguiente forma:



De conformidad con la filosofía expuesta, que el suelo “consolidado por la edificación” no lo está por la urbanización es evidente, como también que sí lo está el suelo cabalmente urbanizado conforme a plan. La cuestión se suscita respecto del otro criterio de clasificación, el del suelo que ya goza de un grado de urbanización efectiva. Respecto de él, la Ley lo trata como un suelo no consolidado en tres casos, previstos en el artículo 9.2. Son:

- Sometimiento a una operación de reforma o renovación urbana.
- Urbanización insuficiente o inadecuada para el planeamiento, en términos tales que requieren su compleción o adecuación en unidades de actuación urbanizadora.
- Incremento de aprovechamiento que –de conformidad con los estándares legales de calidad urbana– demande el correspondiente incremento de dotaciones y, en consecuencia y para la equidistribución de los beneficios y las cargas correspondientes, “requiera (...) la delimitación previa de unidades de actuación discontinuas”. La Ley sólo contempla dicha hipótesis “por exigirlo el Plan General Municipal” pero, como acaba de indicarse, no creo que dicha decisión sea discrecional.

La principal consecuencia de la consideración de un suelo urbano como consolidado o no por la urbanización es, por imperativo de la LRSV, la del régimen correspondiente de derechos y deberes de sus propietarios. Paradójicamente, el Presidente del Gobierno recurrió por inconstitucionalidad los preceptos de la LSOTEX que regulan dicho régimen, pero no el que define la consolidación del suelo urbano. La explicación puede radicar en que el legislador extremeño, más que configurar una barrera o frontera única entre las dos categorías de suelo, ha establecido un catálogo general de deberes, respecto de los cuales los propietarios han de cumplir sólo aquellos que estén total o parcialmente pendientes en función de la situación de los terrenos por relación con su ordenación (de ahí que el art. 14.1.4 LSOTEX no imponga en esta clase de suelo todos los deberes sino sólo los “procedentes de entre los previstos...”), lo que acaso no fuera bien entendido. A tal efecto, y mientras no se resuelva dicho recurso, podemos distinguir cuatro situaciones-tipo en cuanto a los deberes urbanísticos de la propiedad y su forma de cumplimiento:

1º. Suelo consolidado por la urbanización y con la condición de solar (definida en la Disposición Preliminar 2.3):

Edificar en plazo.

2°. Suelo consolidado por la urbanización sin la condición de solar:

Ceder el suelo dotacional necesario para adquirir dicha condición y costear y ejecutar su urbanización (en régimen de actuaciones edificatorias: arts. 14.1.4, letras b) –recurrída– y d), 32.2.a).1 –recurrido– y 157.2).

3°. Suelo no consolidado por la urbanización con delimitación de unidades de actuación urbanizadora:

Todos los del suelo urbanizable, excepto el de conexión con las redes exteriores salvo que así se establezca en el Programa de Ejecución (arts. 14.1.3, recurrído –en cuanto a la salvedad final– y 32.1).

4°. Restante suelo no consolidado por la urbanización (supuesto del incremento de aprovechamiento, con delimitación de “unidades de actuación discontinuas”):

Ceder el suelo dotacional correspondiente al incremento. A tal efecto, el Plan General Municipal puede establecer un coeficiente reductor de aprovechamiento unitario por zonas de ordenación urbanística para obtención del nuevo suelo dotacional, que se hará mediante TAUs o compensaciones monetarias (arts. 34.3 –recurrído–, 32.2.3 y 36 y ss.)

Ceder el 10 por ciento de aprovechamiento correspondiente a la Administración, que en este caso se calcula sobre la diferencia entre el atribuido por el nuevo plan y el “preexistente lícitamente realizado” [arts. 14.1.4.d) y 32.2.a).2, ambos recurrídos].

B) El régimen del suelo urbanizable

1. Criterios de clasificación

Frente a la regla estrictamente residual del art. 10 LRSV, la del art. 10.1 LSOTEX exige la justificación o motivación de “la razonabilidad de esta clasificación en función tanto de su adecuación a la dinámica y la demanda de transformación previsibles para el Municipio, como de su idoneidad para la producción de un desarrollo urbanístico ordenado, racional y sostenible”. Para la mejor explicación de esta divergencia, véase *infra*, el apartado 3.2.

2. Momento, forma y efectos de la “sectorización” o “programación” del suelo urbanizable

A diferencia de otras leyes autonómicas para esta clase de suelo y de la propia LSOTEX para las restantes (art. 8.2), esta Ley no establece o distingue expresamente categorías dentro del suelo urbanizable. Lo que no quita para que haya que distinguir, dentro de este suelo, las dos situaciones básicas a que alude el art. 16 LRSV, a los efectos de dicha Ley (sobre todos, los valorativos). Ahora bien, en Extremadura ningún suelo se entiende

ya sectorizado o programado para su desarrollo inmediato desde el mismo Plan General Municipal. Dicho en otros términos, en esta Comunidad el suelo urbanizable no se programa *a priori* por el planeamiento —sin perjuicio de que éste fije las prioridades y la secuencia lógica para su desarrollo y ejecución (art. 111.1 LSOTEX)—, sino sucesivamente por la iniciativa de los interesados, para así adaptarse mejor a las demandas efectivas de nuevos desarrollos urbanos. En consecuencia, el suelo sólo pasa a considerarse ya sectorizado para su desarrollo inmediato desde la aprobación definitiva del Programa de Ejecución (arts. 10.2 y 118.1 LSOTEX). Sólo desde este momento, por tanto, se produce el “salto valorativo” que se da entre los apartados 1 y 2 del art. 27 LRSV (valoración del aprovechamiento urbanístico reconocido en el planeamiento).

Por esta razón, la cabal ordenación del respectivo sector podrá preceder (si se contiene ya directamente en el Plan General Municipal: art. 70.2.2 LSOTEX) o simultanearse con su sectorización y programación, pero ya nunca sucederle, por lo que no se da la hipótesis a que se refiere el art. 17 LRSV. De otro lado, la Ley vincula necesariamente la iniciativa para la ordenación detallada del ámbito o sector con la iniciativa de su programación. Dicho en otros términos, sólo son admisibles las iniciativas privadas de Planes Parciales o Especiales que vayan incluidas en solicitudes de aprobación de Programas de Ejecución (art. 76.4 LSOTEX).

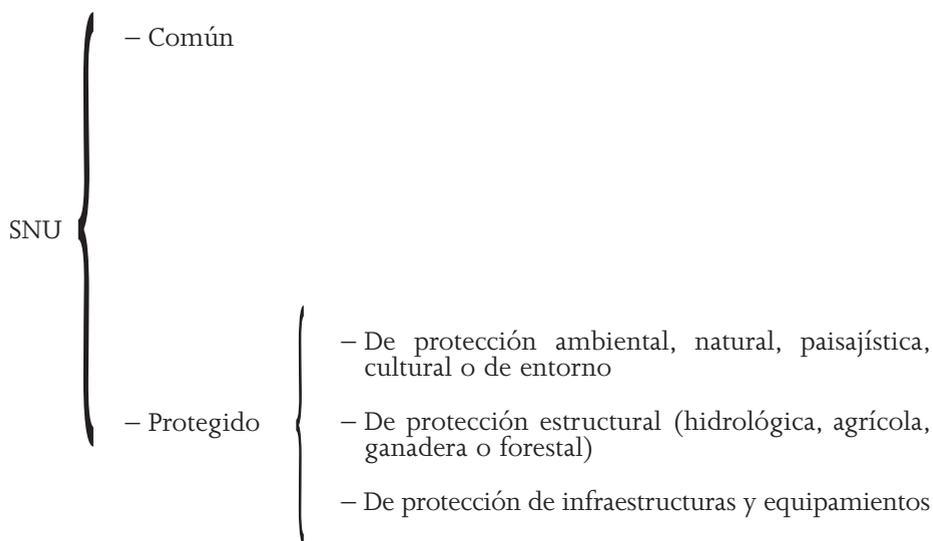
Antes de su sectorización o programación, los derechos de los propietarios del suelo urbanizable incluyen, además de los propios del no urbanizable, el de formular consulta a la Administración “sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora que pretendan en suelo clasificado como urbanizable” (art. 10.3 LSOTEX, en relación con el 16.2 LRSV). Ahora bien, en Extremadura los titulares de dicho derecho no son sólo los propietarios de terrenos, sino además cualquier particular, en los términos que se expondrán en el apartado IV.A) de este trabajo.

C) El régimen del suelo no urbanizable

1. Clasificación y categorización del suelo no urbanizable

La LSOTEX establece las siguientes categorías primarias dentro del suelo clasificado como no urbanizable:

**DENTRO DEL SUELO NO
URBANIZABLE LA LEY
DIFERENCIA ENTRE EL
COMÚN Y EL PROTEGIDO,
SIN EMBARGO, NO
DISTINGUE CATEGORÍAS EN
EL SUELO URBANIZABLE**



Como se ve, la LSOTEX ha optado por mantener la clasificación como SNU bajo la categoría de “común” (arts. 8.2 y 11.2 LSOTEX) a los terrenos “objetiva y razonadamente inadecuados para servir de soporte, previa urbanización, a aprovechamientos urbanos”. Ello supone que dentro de esta clasificación se incluyen dos supuestos:

- 1º) Terrenos física o jurídicamente incompatibles con la urbanización.
- 2º) Terrenos inadecuados para un desarrollo urbano racional, conforme a una decisión discrecional, aunque objetivamente motivada, del planeamiento general.

Dicha opción legal ha planteado un posible problema de compatibilidad con el art. 9.2 LRSV, en la redacción vigente al tiempo de la promulgación de la ley autonómica, esto es, la dada por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, que, como es sabido, derogó de dicho precepto el inciso que permitía al planeamiento general clasificar como SNU a los terrenos “que considere inadecuados para un desarrollo urbano” o, dicho en otros términos, suprimió el segundo de los supuestos a que me he referido en el párrafo anterior.

En todo caso, la solución de este aparente conflicto de Leyes pasa por la presunción de validez y aplicabilidad de todas ellas, empezando por la más reciente y específica, cuya inconstitucionalidad sólo puede ser declarada por el Tribunal Constitucional. Y éste, en su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, parece anticipar en su FJ 14º un juicio de inconstitucionalidad de la reforma operada en esta materia por el RD-L 4/2000 cuando concluye “que es la concurrencia de los dos criterios del art. 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad”. En efecto, sólo “la suma de los dos criterios de clasificación contenidos en el art. 9 LRSV (incom-

patibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del art. 9 LRSV”. De donde se puede extraer, *sensu contrario*, que la derogación del segundo de ambos criterios (inadecuación para el desarrollo urbano) operada en el RD-L 4/2000 sí puede ser tachada de inconstitucional porque suprime dicho margen de configuración del legislador autonómico. Dicho sea con la mayor cautela, pues están pendientes de resolución por el Tribunal Constitucional diversos recursos contra el citado Real Decreto-Ley y nada cierto hay hasta que sean fallados.

En todo caso, el eventual conflicto ha quedado sobrevenidamente salvado en las modificaciones ulteriores de ambas leyes. Primero, la modificación de la LSOTEX por la Ley de Medidas en materia de Autopromoción, Accesibilidad y Suelo de 27 de junio de 2002, ha venido a asimilar su SNU común a un suelo urbanizable no sectorizado a los efectos de la LRSV, ya que sólo excluye “su incorporación inmediata al proceso urbanizador” [art. 11.1.d)] y prevé su calificación para “la incorporación al proceso urbanizador” [art. 23.h)] de conformidad con las directrices del modelo de evolución urbana del Plan General Municipal [art. 70.1.1.a)]. Del otro lado, la modificación de la LRSV por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, ha recuperado el inciso final de su art. 9.2, que ahora vuelve a habilitar al planificador general para clasificar como no urbanizable a los terrenos “que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”.

2. Régimen de usos del suelo no urbanizable

En el nuevo marco legal autonómico, se distinguen tres bloques o conjuntos de actos y usos del suelo no urbanizable legítimos o legitimables por la Administración (art. 18 LSOTEX), ordenados de menor a mayor alteración del carácter rústico de esta clase de suelo e impacto sobre su entorno:

1º) Los del art. 13.2.a) LSOTEX (los “precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos adecuados y ordinarios” con las limitaciones previstas en el precepto), siempre que (1º) no estén expresamente prohibidos por los planes y (2º) no comporten un riesgo significativo para la integridad de los valores ambientales presentes.

2º) Los expresamente permitidos por el planeamiento de entre los siguientes: división de fincas o segregación de terrenos, instalaciones agrarias o agropecuarias desmontables, vallados, reposición de muros y reforma o rehabilitación no estructural de edificaciones.

Estos usos están sometidos a licencia urbanística (o, en su caso, a mera comunicación previa: vid. los arts. 172 y 180 LSOTEX), pero no a calificación urbanística previa.

Respecto del primero de los enunciados, conviene tener presente que en esta clase de suelo está, como siempre, prohibida la parcelación urbanística [art. 41.2 LSOTEX; su

definición en el art. 39.1.b)]. Para evitar, además, el riesgo de formación de núcleos de población mediante la división, segregación o parcelación, la Ley establece la superficie mínima de las fincas resultantes mediante una progresión aritmética, utilizando como multiplicador el número de fincas resultantes (art. 18.4). Con esta regla, como se ve, se quiere combatir la “partenogénesis” parcelaria en el suelo no urbanizable. Pudiera objetarse que con ella sólo se conseguirá evitar, a lo sumo, la que se produzca de forma simultánea, pero no la sucesiva. Ciertamente que esta regla sólo impide cabalmente la primera, pero no lo es menos que la sucesiva —además de constituir un fraude de ley si busca el mismo resultado— ya viene en alguna medida desincentivada por su coste en tiempo y en aranceles notariales.

3º) La edificación de nueva planta (para uso de vivienda familiar aislada —art. 23.g)— u otros). Este uso requiere:

– No estar prohibido por el planeamiento [que debe evitar el riesgo de formación de nuevos núcleos de población, riesgo que define el párrafo 2º del art. 18.3.a) de la Ley].

– Realizarse en una unidad rústica apta para la edificación con las características y superficie mínimas que fije la ordenación territorial y urbanística y, al menos, las del art. 26.1.1 LSOTEX. El de unidad rústica apta para la edificación es un concepto que define la Disposición Preliminar, apartado 2.1, y que es al SNU lo que la parcela y el solar son al resto de clases de suelo: una unidad de suelo vinculada a un determinado aprovechamiento.

– Calificación urbanística que atribuya el aprovechamiento y licencia municipal. Los arts. 23 y 24 de la Ley concretan los usos sometidos a calificación, a la que se dedica el siguiente apartado.

– Pago de un canon urbanístico: fijación por los Ayuntamientos, cuantía mínima del 2 por ciento del coste de la inversión, pago en metálico o cesión sustitutiva en especie (suelo). Como se verá en el apartado siguiente, el canon o la cesión no se devengan por la legitimación de cualquier uso sometido a calificación, sino sólo por algunos de ellos.

– Prestar garantía del cumplimiento de las condiciones de la calificación/licencia por importe mínimo del 3 por ciento del coste de las obras [art. 26.1.2.c)].

3. La legitimación de aprovechamientos urbanísticos en el suelo no urbanizable: la calificación urbanística y su relación con la licencia

La LSOTEX sujeta a calificación urbanística las obras, construcciones e instalaciones enumeradas en sus arts. 23 y 24, referidos respectivamente al SNU común y protegido.

Aunque se otorgue con ocasión de la intervención administrativa (la licencia) y tenga su precedente en la antigua declaración de utilidad pública o interés social de los arts. 85 y

86 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, la naturaleza de la calificación urbanística es singular, pues encuentra más bien encaje en la de un instrumento puntual de ordenación detallada para el suelo no urbanizable. Por ella, en efecto, se “califica” el suelo para uno o más usos, atribuyendo el correspondiente aprovechamiento y las condiciones para su materialización (límites temporales, medidas correctoras de su impacto en el entorno y de restablecimiento de la realidad física alterada al tiempo de su caducidad, en su caso). Su novedad no es tan radical como pudiera pensarse: también el Estudio de Detalle, en el suelo urbano y urbanizable, es un instrumento de ordenación puntual y “pegado” a la ejecución del planeamiento (hasta el punto de que un sector de la doctrina ha llegado a dudar de su naturaleza normativa), aunque su capacidad de innovación sea más limitada de la del que ahora nos ocupa (porque en aquellas clases de suelo, en las que el desarrollo urbano ya se ha consolidado o es planificado sistemáticamente, resulta más fácil hacer una calificación urbanística pormenorizada *ex ante*).

En el suelo no urbanizable cobra todo sentido el que la ordenación detallada de los usos se complete mediante un instrumento puntual y diferido al momento de la ejecución del planeamiento y la intervención administrativa sobre dicha ejecución. De esta forma, su tramitación irá acompañada, en su caso, de una evaluación de impacto ambiental y, por su inmediatez (tanto espacial como temporal) respecto de la concreta actuación de que se trata, le permitirá ordenarla de forma más eficaz (porque podrá valorar mejor, *hic et nunc*, el riesgo efectivo de formación de un núcleo de población y articular mejor las medidas correctoras de su impacto en su entorno).

Allí donde es preceptiva, la calificación urbanística constituye un *prius* lógico de la licencia: la primera completa la ordenación de unos terrenos, a instancia de una solicitud de transformación urbanística de éstos, y la segunda verifica la conformidad de la solicitud deducida (y del proyecto en ella incluido) con dicha ordenación, legitimando la obra o instalación de que se trate. Pero, por ello mismo, ambas están inextricablemente unidas en el tiempo. De ahí que, de un lado, la Ley califique a la calificación urbanística como “previa” a la licencia municipal [art. 26.1.2.b), de nuevo en el 26.1.3 y en el 29.1], pero, de otro, prevea su tramitación y resolución en el seno de un mismo procedimiento [arts. 26.1.2.b), párrafo 2º y 27.2] y disponga que la caducidad de la licencia determina la de la calificación urbanística (arts. 26.1.3 y 29.4). Porque, en síntesis y en los términos del art. 29.1, “el conte-

**LA CALIFICACIÓN
URBANÍSTICA CONSTITUYE
UN PRIUS LÓGICO DE
LA LICENCIA: LA PRIMERA
COMPLETA LA
ORDENACIÓN DE UNOS
TERRENOS Y LA SEGUNDA
VERIFICA LA
CONFORMIDAD DE
LA SOLICITUD DEDUCIDA**

nido de las calificaciones urbanísticas previas integrará legalmente el de las correspondientes licencias municipales a título de condiciones legales mínimas”.

El art. 27.1 LSOTEX establece cuatro clases de determinaciones para la calificación, generales las dos primeras y particulares para determinados usos del suelo las dos últimas. Son las siguientes:

– Determinación exacta del aprovechamiento y las condiciones para su materialización. Ahora bien, la atribución del derecho al aprovechamiento lleva aparejada la obligación del levantamiento de ciertas cargas, dirigidas a proteger el medio rústico y a asegurar, en su caso, la participación de la comunidad en las plusvalías que dicho aprovechamiento genera (de conformidad con el art. 47 CE). A dichas cargas se refieren los restantes contenidos de la calificación.

– Fijación de la parte proporcional de terrenos que debe ser “reforestada” (más apropiado parece el término “replantada”, pues no siempre se tratará de suelo forestal), que será al menos de la mitad para los usos más impactantes ambientalmente (depósito de materiales, almacenamiento de maquinaria, estacionamiento de vehículos, equipamientos colectivos, instalaciones o establecimientos industriales o terciarias).

– En los casos de instalaciones y actividades extractivas y mineras, depósito de materiales, almacenamiento de maquinaria, estacionamiento de vehículos, equipamientos colectivos e instalaciones o establecimientos industriales o terciarios: planificación de los trabajos y obras precisos para corregir efectos y reponer terrenos a su estado natural al término de la actividad o uso o cuando caduquen la calificación y la licencia a que da soporte, en su caso (de conformidad con lo dispuesto sobre su plazo de vigencia en el art. 29 LSOTEX).

– En los usos anteriores y en el de obras, construcciones e instalaciones complementarias al servicio de carreteras que no formen parte de áreas de servicio: fijación de la cesión de suelo al Municipio en concepto de participación en el aprovechamiento otorgado por la calificación, con superficie mínima del 14 por ciento de la URE o del canon sustitutivo mínimo del 2 por ciento de la inversión (cuando haya aceptado esta opción el Municipio). Como se ve, aunque el art. 18.2 LSOTEX parece vincular “en todo caso” la exigibilidad del canon o cesión sustitutiva a todos los usos que requieren calificación urbanística, el art. 27.1.4º limita el ámbito de aplicación de esta prestación patrimonial a determinadas obras o usos, entre los que no se encuentra, por ejemplo, el de la vivienda unifamiliar aislada. Siendo esta regla más específica, entiendo que debe prevalecer sobre la anterior y, por ende, entenderse que el canon o cesión no rige sino sólo en alguno de los usos sometidos a calificación urbanística.

La competencia para el otorgamiento de la calificación urbanística ha sido repartida por el art. 26.1.2 LSOTEX entre los Ayuntamientos y la Comunidad Autónoma atendiendo al triple criterio del tipo de uso, la población del Municipio y de la categoría de suelo de que se trate, de forma que la Consejería es competente para otorgar todas las calificacio-

nes para usos no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria o forestal en el SNU protegido, así como en el común de los Municipios con menos de 20.000 habitantes. En cuanto al procedimiento, el art. 27.2 LSOTEX ha tratado de conciliar la exigencia de calificación con la máxima agilidad y simplicidad en la tramitación de su procedimiento, integrándolo en el de otorgamiento de la licencia de forma que, en el caso de calificaciones de competencia autonómica, debe elevarse el expediente a la Consejería con suspensión del plazo para resolver sobre la licencia hasta que se comunique al Ayuntamiento la resolución de calificación, con el máximo legal de tres meses, transcurrido el cual sin comunicación de resolución expresa, debe entenderse denegada la calificación.

Antes he defendido la consideración de la calificación urbanística como un instrumento puntual de ordenación, pues en propiedad califica el suelo para determinado o determinados usos. Pues bien, aunque con carácter general los instrumentos de ordenación urbanística tienen vigencia indefinida (para los planes, así lo afirma ahora el art. 79.3 LSOTEX), nada se opone por principio a la temporalidad de su vigencia (como en general, de las disposiciones generales o normativas). Bien al contrario, dicha temporalidad puede cobrar sentido en una ordenación, como la que ahora nos ocupa, que legitime aprovechamientos urbanísticos en una clase de suelo cuya vocación general no es la transformación urbanística sino la preservación de su naturaleza rústica.

De conformidad con lo expuesto, la LSOTEX contempla, como se ha dicho más atrás, la caducidad de la calificación urbanística cuando se produzca la de la licencia de la que es presupuesto (arts. 26.1.3 y 29.4). Dicha licencia se otorga por plazo indefinido cuando tiene por objeto la vivienda familiar y obras, construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, forestal cinegética o análoga, pero por plazo determinado en los restantes casos: por el plazo concesional en los casos de las concesiones demaniales o de servicio público de que traigan causa las obras, construcciones e instalaciones; y en los demás supuestos por el plazo que se fije en la propia licencia, que como mínimo deberá ser el suficiente para amortizar la inversión [arts. 18.2 *in fine* y 29.2.c)]. Supletoriamente, esto es, cuando no se fije en la licencia, la Ley establece una duración de diez años (art. 29.2).

En cualquier caso, cuando la licencia esté sometida a plazo, antes de su vencimiento (luego antes también de la caducidad de la licencia y de la calificación, sin necesidad por tanto de tener que obtener nueva calificación, que sólo caduca y se extingue cuando lo haga la licencia) podrá prorrogarse expresa y sucesivamente por nuevos plazos de máximo diez años el primero y cinco los sucesivos (art. 29.2 LSOTEX).

La caducidad de calificación y licencia determina, en su caso, por imperio de la Ley (esto es, “sin necesidad de requerimiento u orden de ejecución algunos”) el comienzo del cómputo de los plazos del plan de restauración que sabemos que debe incluirse en la calificación urbanística y quedar, en consecuencia, aprobado en el acto de otorgamiento de ésta.

Por lo que se refiere a la invalidez de la calificación, como es sabido, los principios de eficacia de la Administración y de conservación de sus actos han llevado a diferenciar tradicionalmente dos clases de vicios invalidantes, la nulidad absoluta o de pleno Derecho

y la nulidad relativa o mera anulabilidad, donde ésta constituyen la regla general o residual mientras que la primera queda reservada a los vicios más groseros, legalmente previstos como tales (arts. 62 y 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJPAC). Esto por lo que se refiere a los actos administrativos, pues las normas o disposiciones de este carácter son en todo caso nulas de pleno Derecho, cualquiera que sea la infracción del ordenamiento en que incurran (art. 62.2 LRJPAC). Resulta claro que la licencia urbanística es un acto administrativo, pero se ha visto ya que la naturaleza de la calificación urbanística no es tan manifiesta. Sea como fuere, la LSOTEX salva la cuestión prescribiendo en su art. 22 la nulidad de pleno Derecho de todas las calificaciones urbanísticas y las licencias municipales que tengan por objeto obras, construcciones o instalaciones en suelo no urbanizable que no cumplan los requisitos sustantivos y administrativos exigidos por la Ley.

Por último, en el caso de los actos promovidos por las Administraciones públicas o de usos en áreas de servicio de carreteras la calificación, de ser preceptiva, se entiende implícita, respectivamente, en el proyecto de obras y servicios o en el informe preceptivo favorable de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística (art. 28 LSOTEX).

IV. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

Es tradición de nuestro Derecho urbanístico centrar la regulación de la actividad de ejecución en la gestión de la urbanización, ya sea de nueva planta o de reforma: de algún modo, nunca hasta ahora hemos superado del todo la lógica binaria del “ensanche” y la “reforma interior”. Esta Ley trata de hacer una regulación más cabal de la materia, para lo que dedica atención específica tanto a las actuaciones de urbanización como a las de edificación y de rehabilitación.

A) La urbanización

La LSOTEX sigue contemplando la alternativa entre actuaciones sistemáticas o integradas (las de ejecución conjunta de una o más unidades de actuación, que llama actuaciones urbanizadoras: art. 107) y actuaciones aisladas (la ejecución en régimen de obras públicas ordinarias: art. 108), sentando un claro criterio de preferencia por las primeras (art. 107.2). Por lo que hace al régimen de obras públicas ordinarias, su única novedad reseñable es que se habilita para financiarlas girando a los propietarios cuotas de urbanización, como alternativa a la imposición de contribuciones especiales (art. 155.3), con las ventajas que ello comporta (posibilidad de repercutir hasta el 100 por cien de los costes de urbanización y afectación real de las fincas a la deuda).

En relación con las actuaciones sistemáticas, integradas o “actuaciones urbanizadoras”, esto es, las que comprenden una o más unidades de actuación completas y se legitiman

mediante la aprobación de un Programa de Ejecución [arts. 117.b) y 118], la Ley extremeña ha asumido la gestión por sujetos privados ajenos a la propiedad –el modelo conocido como del “agente urbanizador”, hoy incorporado prácticamente en toda la legislación urbanística autonómica–, pero no lo ha hecho como en la Comunidad Valenciana o de Castilla-La Mancha –modelos que la Ley sigue en otros diversos aspectos– sino introduciéndolo como un sistema de ejecución más, el que llama de “concertación”.

En Extremadura se distinguen dos formas de gestión de las actuaciones urbanizadoras, la directa y la indirecta, cada una de las cuales admite a su vez dos sistemas de ejecución (art. 125 LSOTEX). Los sistemas de ejecución pública para la gestión directa son los dos tradicionales de cooperación y expropiación que, por conocidos, no requieren mayor explicación. Los sistemas de ejecución privada para la gestión indirecta de las actuaciones son el asimismo tradicional de compensación (cuyo quórum de iniciativa se rebaja, como en otras CCAA, a los propietarios que representen más del 50 por ciento de la superficie de la unidad: art. 128.1) y el de concertación que, como anunciábamos en el párrafo anterior, está abierto a la iniciativa de cualquiera, “sea o no propietario de terrenos en el ámbito” de la actuación (art. 129).

Así las cosas, se revela clave el régimen de elección entre uno y otro sistema de ejecución, pues es el que dirime entre la prelación entre iniciativas de propietarios y de terceros. Por lo que hace a la alternativa entre gestión directa y gestión indirecta, la Ley reserva la primera para las actuaciones de interés público, cuya concurrencia deberá motivarse en caso de optarse por un sistema de ejecución pública (art. 126.1 LSOTEX). En caso contrario, el Ayuntamiento carece de discrecionalidad para optar por uno u otro sistema de ejecución privada: la determinación del que proceda le viene reglada en función de quién ejerza primero la iniciativa de la consulta a que se refiere el art. 10 de la Ley.

La consulta puede ser evacuada por el Ayuntamiento (o por la Comunidad Autónoma en sustitución de aquél) mediante declaración (motivada) de la inviabilidad de la iniciativa objeto de consulta o mediante declaración de su viabilidad. En este último caso, debe decantarse por la gestión directa (motivándola en razones de interés público, como se ha dicho) o la gestión indirecta de la actuación y determinar el sistema de ejecución –pública o privada, respectivamente– de la misma. En el caso de la opción por la gestión indirecta, la determina-

**LOS SISTEMAS DE
EJECUCIÓN PÚBLICA DEL
PLANEAMIENTO SON
LOS DE COOPERACIÓN Y
EXPROPIACIÓN, MIENTRAS
QUE EL DE
COMPENSACIÓN Y
EL DE CONCERTACIÓN SE
CORRESPONDEN A
SISTEMAS DE EJECUCIÓN
PRIVADA**

ción del sistema de ejecución privada depende de quién haya formulado en primer lugar la consulta (art. 126.2):

- Sistema de compensación: consulta inicial formulada por agrupación de interés urbanístico (integrante de propietarios de más del 50 por ciento de la superficie de la unidad de actuación).
- Sistema de concertación: consulta inicial formulada por propietarios minoritarios o por terceros ajenos a la propiedad.

Como se ve, a diferencia de cuanto ocurre en otras CCAA (como Canarias, Madrid o Asturias, por ejemplo, donde la propiedad tiene un monopolio temporal para presentar iniciativas de programación de actuaciones), aquí la iniciativa de propietarios minoritarios o de terceros ajenos a la propiedad no es subsidiaria, sino alternativa a la de los propietarios mayoritarios. Ello no quiere decir que la Ley no otorgue un régimen preferente a las iniciativas de programación que vengan presentadas o apoyadas por los propietarios mayoritarios, sino que dicha preferencia no opera en esta Comunidad en la iniciación del procedimiento, como “barrera de entrada”, sino en su resolución, como un régimen de adjudicación preferente (condicionado, además, a que la iniciativa que lo invoque en su favor ofrezca garantías de su más eficaz y pronta ejecución, en cuanto al plazo en que se comprometa a ella y a su grado de determinación y/o consenso: art. 136.2), de forma similar –ahora sí– a cuanto ocurre en la Comunidad Valenciana y en Castilla-La Mancha.

La publicación de la resolución de evacuación de la consulta con determinación de un sistema de ejecución privada abre un plazo de dos meses, que es para la presentación de la documentación completa del Programa por la agrupación de interés urbanístico en el sistema de compensación, de forma que si no lo hace caduca automáticamente la determinación del sistema, y de concurrencia para la presentación de Programas entre los interesados en la adjudicación de su ejecución en el sistema de concertación. En el primero de ambos sistemas, no cabe la competencia de iniciativas, por lo que la entera documentación del Programa (tanto la solución técnica –ordenación detallada del suelo y anteproyecto de las obras– como la propuesta económica –presupuesto y forma de pago de los gastos–) es sometida a información pública; en el de concertación, sólo se exponen al público las “alternativas técnicas” presentadas, pudiéndose presentar propuestas de convenio y “proposiciones jurídico-económicas” en competencia (art. 134).

En la resolución de evacuación de la consulta deben establecerse las bases o criterios orientativos de la actuación (relativas a calidades, plazos, diseño urbano, etc.), si no se contuvieran ya en el planeamiento. Ahora bien, cuando (1º) dichos criterios ya estén contenidos en el planeamiento y además (2º) ya sea posible promover una actuación urbanizadora por cumplirse las condiciones objetivas que para ello fije (art. 111.1), podrá promoverse una iniciativa de Programa de Ejecución sin necesidad de consulta previa mediante el procedimiento simplificado de tramitación (consistente en la proto-

colización notarial y exposición al público de la iniciativa a costa del interesado) [arts. 10.4 y 134.B)]. De nuevo, la determinación del sistema de ejecución correspondiente (compensación o concertación) dependerá de quien provenga la iniciativa, asimismo por imperio de la Ley.

Por lo demás, la regulación de la LSOTEX relativa al contenido del Programa de Ejecución (art. 119), el procedimiento de su aprobación (en sus modalidades ordinaria y simplificada: art. 134, la primera de las cuales sirve también en Extremadura, *mutatis mutandis*, para la ejecución pública por el sistema de cooperación: art. 139.3) y la adjudicación de su ejecución (art. 135), así como las formas de retribución del agente urbanizador [mediante el pago de cuotas de urbanización o la cesión de terrenos edificables, opción esta última que el urbanizador sólo puede imponer a los propietarios cuando asuma el compromiso de destinarlos a viviendas de protección pública u otros usos de interés social: arts. 131.3.c) y 133] y demás aspectos de sus relaciones con los propietarios (arts. 131 y 132), son similares a los previstos en las precedentes Leyes valenciana y castellano-manchega, en las que se inspira manifiestamente y respecto de la que ya hay una amplia literatura, lo que nos exonera de mayor detenimiento por la necesaria construcción de este trabajo.

B) La edificación

La Ley define las que denomina “actuaciones edificatorias” en su art. 110. Dicho régimen se reserva para los solares o, cuando menos, las parcelas cuyo grado de consolidación por la urbanización sea tal que quepa su edificación “con previa o simultánea realización de las obras de urbanización pendientes que sean precisas para su conversión en solar, incluida su conexión con las redes de infraestructuras y servicios existentes e inmediatas, cuando proceda”. En otro caso, será preceptiva la delimitación de unidades de actuación para su ejecución sistemática mediante actuaciones urbanizadoras.

El régimen jurídico de estas actuaciones es configurado en la Ley de forma diversa al que corresponde a las actuaciones urbanizadoras: la urbanización sistemática de una o más unidades de actuación extravasa los límites físicos y lógicos del derecho de propiedad y es, en consecuencia, una función pública, una actividad de titularidad pública [art. 104.1.a) LSOTEX], aunque gestionable indirectamente por privados [arts. 6.2 y 104.2 LSOTEX], como se ha visto; mientras que la edificación es una facultad (y asimismo un deber) del derecho de propiedad (arts. 13 y 14 LRSV) y, por tanto, una actividad de titularidad privada, sujeta a la potestad de intervención de la Administración [arts. 104.1.b) y 156.3 LSOTEX].

Consistiendo dicha titularidad en una situación mixta del propietario del suelo, que es al tiempo un derecho y un deber, el incumplimiento del deber de edificar en el plazo máximo fijado al efecto (art. 156.2 LSOTEX) habilita a la Administración actuante para expropiar la parcela o proceder a la ejecución por sustitución del propietario (art. 158.1). La primera de dichas alternativas (consideración del incumplimiento como *causa expropriandi*) es tradicional en nuestro Derecho urbanístico, pero no tanto la segunda, que viene a sustituir al régimen precedente de la venta forzosa.

La declaración de la situación de ejecución por sustitución de una parcela o solar debe venir precedida o simultanearse con la del incumplimiento del deber de edificar, en un procedimiento —con audiencia al propietario afectado— que puede iniciarse de oficio o a instancia de cualquier interesado. La declaración habilita para convocar un concurso dirigido a seleccionar la persona a que se adjudique la ejecución por sustitución (arts. 158 y 159 LSOTEX). Como se ve, al igual que en las actuaciones urbanizadoras, en las edificatorias también se introduce la licitación pública con adjudicación posible a terceros no propietarios, si bien con un régimen necesariamente distinto por las razones más atrás expuestas: la iniciativa de tercero es aquí subsidiaria, no alternativa a la del propietario, y la ejecución por él se legitima mediante la enajenación forzosa de la propiedad [de toda ella, con pago en metálico, o bien la distribución entre él y el propietario del dominio del inmueble resultante de la actuación, en régimen de propiedad horizontal: art. 159 LSOTEX, apartados 2.2.a) y 3.2.d).3)].

C) La rehabilitación

Al igual que edificar, conservar o rehabilitar lo edificado es también un deber de la propiedad (hasta el límite del “contenido normal” de dicho deber: art. 163 LSOTEX). A tal efecto, la Ley introduce la inspección periódica de construcciones y edificaciones ya ensayada en otras CCAA (art. 164), así como la ejecución por sustitución del propietario incumplidor como una de las vías alternativas de reacción de la Administración frente al incumplimiento injustificado de sus órdenes de ejecución [art. 166.2.c)]. Esta institución, que se rige por las mismas reglas que la comentada en el apartado anterior, constituye el tercer y último escalón lógico de la introducción de la libre competencia de iniciativas en la actividad de ejecución urbanística, en este caso ya no para programar y gestionar actuaciones urbanizadoras ni edificatorias, sino de conservación y rehabilitación de éstas.

Por último, conviene destacar asimismo el régimen de las Áreas de Rehabilitación Preferente del art. 167 LSOTEX para operaciones de rehabilitación o renovación urbanas sistemáticas. Éstas se gestionan mediante la aprobación de una Actuación de Rehabilitación Integrada, acompañada si lo requiere de un Plan Especial de Ordenación. Es una fórmula abierta y muy flexible de gestión, porque permite integrar técnicas de concertación interadministrativa, de iniciativa privada y de gestión indirecta de los programas de actuaciones urbanizadoras, edificatorias y/o rehabilitadoras que se precisen.

V. LA DISCIPLINA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Como parte o subsistema de la competencia territorial y urbanística, la de la disciplina siempre ha sido la que ha merecido una menor atención, y la LSOTEX no constituye una excepción, si bien introduce algunas novedades que convendrá cuando menos reseñar.

En primer lugar, no todos los actos de aprovechamiento y uso del suelo están sujetos a licencia urbanística en la LSOTEX: para los no enumerados en el art. 180 basta la comu-

nicación previa (art. 172). Para una mayor agilidad de la gestión, se prevé además la integración de todas las licencias y autorizaciones municipales en un mismo procedimiento, con inclusión en su caso de la evaluación de impacto ambiental (art. 178), así como la posibilidad de otorgar licencias parciales o condicionadas de obras de edificación (art. 183). En los supuestos de actividades de interés público y obras públicas promovidas por las Administraciones territoriales de la Comunidad Autónoma (Junta de Extremadura y Diputaciones) o establecidas en instrumentos de ordenación del territorio, se sustituye la potestad ordinaria de intervención del Ayuntamiento (licencia o autorización) por el trámite de consulta (art. 188), un mecanismo formal de concertación de la competencia supramunicipal con la urbanística municipal similar al tradicional informe del art. 244.2 TRLS92 y de la Disposición Adicional Tercera de la nueva Ley del Contrato de Concesión de Obras Públicas, cuya evacuación en disconformidad no impide continuar el procedimiento ni aprobar el proyecto correspondiente, si bien la Ley extremeña exige para ello que la Administración supramunicipal de que se trate adopte y notifique una resolución “justificativa de los motivos que hayan impedido alcanzar, a su juicio, una definición acordada del interés público”, lo que habrá de facilitar, si llegara el caso, su control judicial.

A efectos de la restauración de la ordenación territorial y urbanística cuando ha sido infringida, en segundo lugar, la Ley distingue según la irregularidad de la actividad realizada sea formal (carecer del acto legitimante preceptivo o contrariarlo) o sustantiva (ser contraria a la ordenación aplicable). En el primer caso, la obra o actividad es calificada por la Ley como clandestina, mientras que en el segundo o cuando concurren ambos, tiene la consideración de ilegal (art. 192 LSOTEX), quedando sometida en todo caso a un procedimiento de legalización (art. 193) tendente a adoptar el acto legitimante omitido y/o legitimar las obras necesarias, incluidas en su caso las de demolición, para restaurar la ordenación territorial y urbanística. Este régimen es independiente de la exigencia de responsabilidad por el procedimiento sancionador a incoar, si fuere el caso, si bien en el de actuaciones ilegales su incoación “implicará la simultánea apertura del correspondiente procedimiento sancionador” por imperio de la Ley [art. 194.1.a)].

El Derecho sancionador, por último, distingue dos grandes regímenes, uno general (con tipos abstractos, clasificados en muy graves, graves y leves: art. 198) y otro específico para determinados tipos de infracciones (cualificados por la naturaleza de la conducta o del bien protegido: arts. 207 a 210), que es de aplicación preferente salvo si diera lugar a una sanción inferior (art. 214).

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia

ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA

Catedrático de Derecho
Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela

Sumario:

I. Antecedentes y elaboración legislativa. II. Contenido.

I. ANTECEDENTES Y ELABORACIÓN LEGISLATIVA

Nos encontramos ante una ley extensa, pues, consta de 237 artículos, 6 disposiciones adicionales, 12 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Por otra parte se estructura en nueve Títulos (Título Preliminar dedicado a los Principios generales; Título I al Régimen urbanístico del suelo; Título II al Planeamiento urbanístico; Título III a las Normas de aplicación directa; Título IV a la Ejecución de los planes de ordenación; Título V a los Instrumentos de intervención en el mercado del suelo; Título VI a la Intervención en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística; Título VII a la Organización; Título VIII a las Comisiones urbanísticas.)

Este nuevo texto ha pretendido rectificar, aunque no de forma total, las consecuencias que en el ordenamiento urbanístico español produjo la STC 61/1997, de 20 de marzo, frente a la cual el Estado dictó dos nuevas disposiciones legales en la materia: la Ley 6/1998, de 13 de abril y el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Liberalizadoras en el derecho inmobiliario. La Ley estatal que a su vez fue recurrida ante el Tribunal Constitucional que dictó la Sentencia 164/2001, de 11 de julio. Poco antes el propio Tribunal Constitucional, en sus Sentencias de 5 y 11 de julio de 2001 y 27 de febrero de 2002 había establecido hasta dónde se extendían las competencias estatales para determinar las clases de suelo y en consecuencia, dónde comenzaban las competencias de las Comunidades Autónomas para establecer su propia política territorial y los mecanismos de ordenación urbanística que lo hagan posible.

En consecuencia el Derecho urbanístico gallego no se acomodaba con el modelo estatal salvo en determinadas grandes líneas establecidas con anterioridad por el Tribunal Constitucional. De aquí la necesidad de elaborar un nuevo texto legal autonómico, en el cual se recogiese el marco diseñado por nuestro Tribunal además de otras aportaciones doctrinales y de diversos textos sobre urbanismo de algunas Comunidades Autónomas, en particular, las de Valencia, Castilla y León, Madrid, Cantabria, Murcia y Asturias. No sin olvidar los elementos e instituciones recogidos en nuestro Derecho urbanístico estatal clásico y otras novedades aportadas por otros sistemas. La Ley gallega es un texto moderno, innovador, aunque no muy respetuoso con las exigencias de la autonomía local y deudor de la concepción tradicional de nuestro Derecho Urbanístico que es la concepción estatutaria del derecho de propiedad, como recuerda expresamente en la Exposición de Motivos (III.2) en las siguientes palabras:

“La presente ley se integra de un modo natural en la concepción estatutaria del derecho de propiedad, formulado por la jurisprudencia y la doctrina especializada a tenor de las distintas clases básicas del suelo, y en donde ni la clasificación ni la calificación o asignación pormenorizada de usos e intensidades produce derecho a indemnización alguna, al entender que la urbanización y transformación jurídica y fáctica del suelo es una facultad exógena al derecho de propiedad, que sólo puede efectuarse en aquellas zonas o terrenos que gocen previamente de la clasificación adecuada.”

La Ley trae causa de un relativo largo proceso en sedes extraparlamentarias y parlamentarias gallegas. En el trienio 2000-2003 se celebraron en la Comunidad gallega diversas jornadas de análisis del régimen urbanístico gallego con el objeto de conocer el estado de la cuestión y sus eventuales reformas. De estas reuniones hay que señalar las Jornadas de Derecho Urbanístico organizadas por la Gerencia Municipal de Urbanismo de Vigo en los años 2000, 2001 y 2002 y las organizadas por la Asociación de Promotores Inmobiliarios del Sur de Galicia (APROIN) en 2001 y 2002. En ambos tipos de Jornadas se llegan a acuerdos entre los sectores participantes.

Por otra parte, durante la etapa de José Cuiña Crespo como Conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda se llevó a cabo un proceso de concertación entre diferentes instancias: autonómica, municipal y provincial. Para ello suscribió un Acuerdo marco para la reforma del Urbanismo en Galicia, de 27 de julio de 2001, con los Alcaldes de los municipios de A Coruña, Vigo, Lugo, Pontevedra, Ferrol, Santiago de Compostela, Brión, Culleredo, Chantada, Ortigueira, O Irixo, Forcarei y Ourense y el Presidente de la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP).

El acuerdo establece las bases para la reforma de la legislación urbanística gallega, articulada bajo los principios de colaboración, coordinación y consenso de las Administraciones territoriales y de todos los sectores implicados en el proceso, bajo el respeto de los principios de legalidad y de competencias de las Administraciones interesadas.

El acuerdo tuvo en cuenta los mecanismos de colaboración para redactar los criterios técnicos y jurídicos, instrucciones y recomendaciones que debería recoger la nueva ley urbanística gallega.

En este marco se creó la Comisión técnica que elaboró un documento llamado “Criterios y recomendaciones técnicas para reformar la legislación urbanística de Galicia” de 28 de mayo de 2002, para servir de base a la Comisión normativa, creada también por dicho acuerdo, encargada de la redacción del proyecto del texto legal.

Concertado el proyecto parlamentario, en sus inicios, entre los diferentes grupos parlamentarios, el caso Prestige, desvirtuó este proceso, que había supuesto grandes expectativas de consenso.

El proyecto de Ley también quería abordar la regulación urbanística del medio rural al que había dado poca importancia la Ley 1/1997, del Suelo de Galicia. Para ello, se tuvo en cuenta el Documento Europa 2000 + sobre cooperación para la ordenación del territorio europeo entre cuyos objetivos se destacan la creación de un territorio más solidario y equitativo en cumplimiento de una mayor cohesión económica y social consagrada por el Tratado de la Unión Europea. Con esta finalidad se pusieron en marcha diversas acciones, entre las cuales destacan la revitalización de los núcleos rurales, del patrimonio rural y del turismo sostenible en el mismo. En este marco, el sexto programa comunitario en materia de medio ambiente “Medio ambiente 2010: el futuro en nuestras manos” establece como uno de sus ejes prioritarios tener en cuenta el medio ambiente en la gestión y ordenación del territorio.

Era, pues, necesario regular, como lo hace esta Ley, de una manera detallada el suelo rústico, junto al suelo de los núcleos de población ubicados en el medio rural frente a los tradicionales procesos de desarrollo urbanístico, para tener en cuenta su importancia en el esquema territorial de Galicia.

II. CONTENIDO

El Título Preliminar (arts. 1 a 6) se dedica a reiterar el carácter de función pública que tiene el urbanismo, a definir el ámbito de la competencia urbanística y a determinar los fines de la actividad urbanística con el objetivo de que se alcancen y respeten las previsiones establecidas en los arts. 45, 46, 47 de la

LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO INTRODUCE UNA NUEVA CATEGORÍA DENOMINADA SUELO DE NÚCLEO RURAL, CUYO RÉGIMEN JURÍDICO TRATA DE HOMOGENEIZAR Y RECUPERAR LAS FORMAS TRADICIONALES DE UTILIZACIÓN DEL SUELO

CE. Esto es, el disfrute de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo, la utilización racional de todos los recursos naturales, la garantía de la conservación, promoción y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran y el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

El Título I (arts. 7 a 44) se denomina el “Régimen jurídico del Suelo” y en él se regulan las distintas clases y categorías de suelo, introduciendo una nueva clase denominada suelo de núcleo rural que es tratada con minuciosidad junto con la de suelo rústico. Con ello se pretende que la actividad planificadora tenga previamente acotado tanto el régimen del suelo rústico y de núcleo rural como las condiciones y el uso de este recurso natural, tratando de homogeneizar y recuperar las formas tradicionales de utilización del suelo con parámetros estéticos vinculados a los modos de construcción y ocupación del suelo, tal como señala su Exposición de Motivos.

Una vez que la Ley define cada una de las clases de suelo, luego se dedica a establecer el régimen jurídico de las distintas clases y categorías de suelo poniendo especial énfasis en el de los núcleos rurales y en el suelo rústico. En los núcleos rurales, por ejemplo, se regula con detenimiento los derechos y deberes de los propietarios, las condiciones de uso, las obras de derribo y demolición, quedando prohibido el derribo o demolición de las construcciones existentes, salvo tres supuestos tasados, las actuaciones prohibidas, las condiciones de edificación, estableciendo que se identificarán con las construcciones propias del lugar y, además, estarán encaminadas a consolidar la trama rural existente y, por último, le dedica también un artículo, a las condiciones excepcionales para equipamientos comunitarios.

El Título II (arts. 45 a 103) se destina a regular el Planeamiento urbanístico, en el cual se han producido novedades importantes. La Ley establece, en primer lugar, unos límites de sostenibilidad que vienen a sustituir a los antiguos estándares, y, que además, resultan de aplicación inmediata para el planeamiento que se tramite. Estos estándares juegan como criterio de legalidad a la hora del control por la Xunta de la aprobación definitiva del planeamiento general. Estos límites se aplican al suelo urbano no consolidado y al urbanizable delimitado de uso residencial, hotelero o terciario contiguo al suelo urbano y en función del número de habitantes de cada municipio. Para el suelo urbanizable no delimitado, se prevé una densidad máxima de mínimos por hectárea que no podrá superar el número de quince, ni 0,30 metros cuadrados edificables por cada metro cuadrado de suelo. Complementariamente, se introducen las reservas de suelo necesarias para la implantación de los sistemas generales o cómputo de dotaciones urbanísticas al servicio predominante del conjunto de la población, de su asentamiento, movilidad y empleo, en proporción adecuada a las necesidades de la población, y teniendo en cuenta la capacidad máxima residencial derivada del plan. Se regulan, también, normas de calidad urbana, estableciendo entre otras cosas la necesidad de evitar barreras arquitectónicas.

El único instrumento globalizador de planeamiento previsto en la Ley es el Plan general de ordenación municipal, pero también se siguen contemplando las llamadas normas

subsidiarias y complementarias de planeamiento que se aplicarán a los municipios que carezcan de plan general. Dichas normas, ahora deben ser más pormenorizadas.

Así mismo, estas normas son de aplicación con carácter complementario, para suplir las indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente, pero sin modificar la calificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementan.

Los Planes generales pueden abarcar uno o varios términos municipales completos, calificar el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente. Por otra parte definen los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecen las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución. Su contenido debe ser congruente con los fines que en los mismos se determinan, deben garantizar la coherencia interna de las determinaciones urbanísticas, la viabilidad técnica y económica de la ordenación propuesta, fijan las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo, en su caso, incluyen los elementos susceptibles de protección y determinan las previsiones temporales de desarrollo y ejecución de la política urbanística.

También le corresponde la ordenación detallada en suelo urbano consolidado, y si lo estiman necesario, la del suelo urbano no consolidado y la del suelo urbanizable delimitado, de forma que sea imprescindible un planeamiento posterior de desarrollo.

En lo que respecto al suelo de núcleo rural, y al suelo rústico, el Plan debe contener con absoluta precisión sus determinaciones.

Entre los documentos que deben hacer constar los planes, la ley resalta tres: el estudio del medio rural, el análisis del modelo de asentamiento poblacional y el estudio de sostenibilidad ambiental, impacto territorial y paisajístico.

Por lo que respecta al planeamiento de desarrollo ahora ya sólo existen cinco tipos de planeamiento derivado, en función del suelo sobre el que recaigan o su finalidad: los planes parciales que sólo son posibles en suelo urbanizable delimitado; los planes especiales de reforma interior, cuyo contenido se resuelve de manera que sólo regularán las operaciones de reforma interior prevista en suelo urbano no consolidado; los planes especiales de protección, que pueden actuar sobre cualquier clase de suelo, y de infraestructuras y dotaciones; los planes especiales de protección, rehabilitación y mejora del medio rural, que se conciben como un verdadero motor de la recuperación y revitalización de los núcleos rurales tradicionales y, por último, los estudios de detalle, que responden en este nuevo texto normativo a un modelo más restringido y tradicional los cuales reducen su contenido a la fijación de alineaciones y rasantes, reajuste de volúmenes o completar las condiciones estéticas y de composición de la edificación.

En cuanto a la tramitación y competencias para la aprobación del planeamiento la Ley ha introducido una notable alteración con respecto al sistema establecido en la Ley gallega 7/1995, de 29 de junio, que deroga.

El procedimiento de aprobación del planeamiento general se estructura en dos etapas: corresponde a la competencia municipal la aprobación inicial y la provisional, así como su tramitación y la obligación de recabar los informes necesarios para completar el expediente; en cambio la aprobación definitiva se atribuye al Conselleiro de Política Territorial, Obras Públicas y Vivienda definiendo escrupulosamente sus competencias en la materia con la finalidad de preservar la garantía institucional de la autonomía municipal. También se le atribuye al Conselleiro la competencia para aprobar los planes especiales de protección, rehabilitación y mejora del medio rural. En cambio, la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo se atribuye, en principio, al Ayuntamiento, aunque en los planes de sectorización y planes especiales no previstos en el Plan general, se exigirá previamente, la emisión de un informe preceptivo y vinculante de la Consellería, es decir, que en estos tipos de planes la aprobación corresponde a la autoridad autonómica.

El Título III (arts. 104 a 106) lleva por rúbrica “Normas de aplicación directa”, y recoge aquellas relativas a adaptación de las construcciones al ambiente en que estuviesen emplazadas, altura máxima de las edificaciones en los municipios sin planeamiento general y protección de las vías de circulación.

Por lo que respecta al Título IV (arts. 107 a 173) que se dedica a la Ejecución de los planes de ordenación, hay que señalar la necesidad de aprobar un proyecto de urbanización. Por otra parte se incluye entre los mecanismos de la gestión y ejecución urbanística determinados instrumentos de equidistribución (áreas de reparto y el aprovechamiento tipo).

En cuanto a los sistemas de actuación la Ley distingue los directos que son los de actuación pública y los indirectos que se reservan a los particulares. Los sistemas de actuación directos son la cooperación y la expropiación; y los indirectos, el concierto, la compensación y la concesión de obra urbanizadora, a través del llamado agente urbanizador que tiene su origen en el urbanismo valenciano.

La elección del sistema corresponde al plan que contempla la ordenación detallada. Sin embargo, la intervención de la expropiación sólo se producirá cuando se den razones de urgencia o necesidad que la justifiquen o excesiva fragmentación de la propiedad y la opción por el sistema de concesión de obra urbanizadora exige que se hubiera incumplido el plazo de dos años desde la aprobación definitiva del planeamiento detallado siempre que éste hubiere fijado el planeamiento de compensación. Por otra parte se agiliza el procedimiento de aprobación de la constitución de la Junta de Compensación y del proyecto de compensación.

Para la ejecución del planeamiento en suelo de núcleo rural se prevé la aplicación del sistema de cesión de viales, que no tiene carácter de ejecución integral y coincidiendo con la obtención de la licencia.

En la ejecución del planeamiento ocupa un lugar importante la obtención de terrenos dotacionales públicos y sistemas generales. La Ley precisa y define los conceptos básicos

(terrenos destinados a dotaciones públicas, terrenos de sistemas generales y terrenos destinados a dotaciones locales) y establece las diferentes maneras de obtener cada uno de esos terrenos dotacionales. A estos efectos la ocupación directa sigue jugando un papel destacado.

El Título V (arts. 174 a 187) se refiere a los Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Entre ellos, hay que destacar el patrimonio público de suelo, bien el municipal, que deben constituir los municipios que dispongan de plan general de ordenación, con la finalidad de obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución del plan y contribuir a la regulación del mercado de terrenos destinados al desarrollo urbanístico o bien el autonómico no obligatorio, pero en colaboración con los municipios, al objeto de atender la demanda de viviendas de protección pública y de suelo para el desarrollo de actividades empresariales.

La Ley, por otra parte, posibilita que se establezcan reservas de suelo en el planeamiento, con excepción del suelo rústico, para ampliar o constituir el patrimonio municipal del suelo, con declaración de la utilidad pública a efectos expropiatorios y la sujeción de todas las transmisiones a los derechos de tanteo y retracto.

El destino del patrimonio municipal se ha ampliado de forma notable en tanto que se puede encomendar a actuaciones públicas vinculadas a la ordenación territorial y al urbanismo siempre que estén previstas en el planeamiento.

Por último la Ley prevé que en todos los municipios se recoja que las nuevas actuaciones y desarrollos de carácter residencial reserven un porcentaje para construir viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

El Título VI (arts. 188 a 223) regula la Intervención en la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística. Comienza recordando la exigencia de edificar los solares en los plazos previstos, de tal forma que si incumple este deber da lugar a la edificación forzosa a costa del propietario, o bien a través de un particular o agente edificador, expropiándose al antiguo propietario su parcela.

La Ley, por otra parte, impone la obligación de efectuar inspecciones periódicas de los edificios e inmuebles, cuyo incumplimiento lleva a cabo la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador.

**SI LOS SOLARES NO SE
EDIFICAN EN LOS PLAZOS
PREVISTOS PROCEDERÁ LA
EDIFICACIÓN FORZOSA A
COSTA DEL PROPIETARIO O
A TRAVÉS DE UN
PARTICULAR O AGENTE
EDIFICADOR PREVIA
EXPROPIACIÓN DE LA
PARCELA AL ANTIGUO
PROPIETARIO**

Se establece también un procedimiento de conservación y rehabilitación de edificaciones tradicionales arropado con una serie de medidas de fomento.

Por lo que respecta a la disciplina urbanística, la ley actualiza el montante de las sanciones económicas y se abre el abanico de conductas infractoras.

Como novedad se crea la llamada Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística, integrada por la Comunidad Autónoma de Galicia y cuantos municipios deseen voluntariamente transferir sus competencias sancionadoras al mismo.

En el Título VII (arts. 224 a 232) que lleva por rúbrica “Organización”, se definen los órganos urbanísticos de la Comunidad y del ámbito local y como novedad se crea el Jurado de Expropiación de Galicia, órgano especializado para conocer y resolver los procedimientos de fijación del justiprecio en las expropiaciones en las que el órgano expropiante sea la Comunidad Autónoma o alguna de las entidades locales de su ámbito territorial.

Por último, en el Título VIII (arts. 233 a 237) se regulan los Convenios urbanísticos, estableciendo su concepto, alcance y naturaleza, sus modalidades y el procedimiento para su celebración y perfeccionamiento, todo ello bajo los principios de transparencia y publicidad.

El texto termina con un serie de disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales en las que se resuelven una serie de cuestiones tales como las relativas a la relación con la legislación básica o plena estatal, el régimen de los municipios carentes de planeamiento y las normas que permiten el tránsito a la nueva situación derivada de la presente ley. A este respecto la Ley se refiere a aspectos que requieren una aplicación inmediata y otros un tránsito paulatino.

Singularidades del régimen urbanístico y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco

IÑAKI AGIRREAZKUENAGA

Catedrático de Derecho
Administrativo
Universidad del País Vasco

MARÍA YEREGUI HERNÁNDEZ

Profesora Asociada de Derecho
Administrativo
Universidad del País Vasco

Sumario:

- I. Estructura organizativa y competencial.** A) Claves para la interpretación de la LTH.
B) Instrumentos de ordenación territorial. 1. Las Directrices de Ordenación Territorial.
2. Los Planes Territoriales Parciales. 3. Los Planes Territoriales Sectoriales.
C) Instrumentos de planeamiento urbanístico. D) Órganos específicos de ordenación territorial y urbanística. 1. La Comisión de Ordenación del Territorio. 2. El Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. **II. Examen de los aspectos materiales más significativos del régimen urbanístico.** A) Disposiciones vinculantes derivadas de los instrumentos de ordenación territorial sobre el planeamiento urbanístico. 1. Límites máximos en la oferta de suelo residencial e industrial. 2. Límites urbanísticos en los márgenes de las aguas interiores. 3. Límites urbanísticos en terrenos colindantes con carreteras y líneas ferroviarias. 4. Límites derivados de actividades extractivas e instalaciones eólicas. B) Estándares urbanísticos para la construcción de viviendas de protección oficial. C) Especificidades en la clasificación del suelo no urbanizable.
D) El aprovechamiento urbanístico: cesiones y redistribución de beneficios y cargas.
E) Los patrimonios públicos de suelo.

Desde la atalaya temporal de diciembre de 2003, la singularidad más relevante de la legislación urbanística vasca, desde una perspectiva formal, es su carácter puntual, fraccionado e inacabado. A falta de una Ley del suelo o urbanística de carácter integral, la mayor parte de la vigente legislación vasca se ha elaborado con carácter urgente, tratando de hacer frente y dar respuesta a los problemas considerados como más acuciantes en cada momento, sin contar con una visión general de las necesidades de las distintas realidades urbanísticas del País Vasco. Por lo tanto, en la actualidad, todavía, son de aplicación, con carácter supletorio, el TRLS de 1976 y sus reglamentos de desarrollo, además de la legislación estatal con incidencia en materia de urbanismo elaborada por las Cortes Generales en desarrollo del artículo 149.1 de la Constitución.

Con el objeto de poner de relieve lo más significativo del régimen urbanístico y de ordenación del territorio del País Vasco se van a distinguir en este trabajo dos planos de análisis. En primer lugar, en el marco de la estructura organizativa y competencial se recordará la evolución y la actual realidad de la distribución de competencias entre los Territorios Históricos y el Gobierno Vasco en materia de urbanismo; para a continuación examinar y dar cuenta de los instrumentos de ordenación territorial e instrumentos de planeamiento urbanístico y, finalizar con el examen de las funciones atribuidas a los órganos específicos de ordenación territorial y urbanismo.

En segundo lugar, se abordará el análisis específico de los aspectos materiales más sobresalientes del régimen urbanístico actual de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para ello resultará obligado, con carácter previo, examinar las disposiciones vinculantes derivadas de los instrumentos de ordenación del territorio con incidencia directa en el planeamiento urbanístico. A continuación, se pondrán de relieve los estándares urbanísticos establecidos para la construcción de viviendas de protección oficial y, se proseguirá con las especificidades de la legislación vasca en materia de clasificación del suelo no urbanizable. Finalmente, se analizará la problemática relativa al aprovechamiento urbanístico en relación con las cesiones y redistribución de beneficios y cargas, para terminar con el examen de la legislación en materia de patrimonios públicos de suelo.

I. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y COMPETENCIAL

A) Claves para la interpretación de la LTH

La competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco (artículo 10.31), fue desarrollada inicialmente por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos forales de sus Territorios Históricos (LTH), en los siguientes términos:

“En materia de urbanismo, corresponde a los Territorios Históricos las facultades de iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información, así como las de aprobación de los instrumentos de la Ordenación Territorial y Urbanística en desarrollo de las deter-

minaciones del planeamiento de rango superior dentro de su ámbito de aplicación, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otros entes públicos y órganos urbanísticos¹.”

En desarrollo de este precepto, se aprobaron los correspondientes Decretos de traspaso de servicios a los Territorios Históricos, que si bien delimitaban de forma más detallada las facultades que correspondían a los órganos autonómicos y forales, no llegaron a resolver la cuestión clave sobre cómo se debía entender o cuál era la interpretación de la cláusula “**planeamiento de rango superior**”, cuyos instrumentos de desarrollo podían ser aprobados por los entes forales.

Con posterioridad, la STS de 8 de junio de 1993 (Ar. 4522), asimiló el concepto de “planeamiento de rango superior” con los planes clasificados como originarios en el TRLS de 1976 y declaró que tal expresión no “sólo puede referirse al Plan Director Territorial de Coordinación, sino que se extiende a los Planes Generales Municipales y, en su caso, a las Normas Subsidiarias de Planeamiento que, tienen un carácter originario, en el sentido de no requerir la previa existencia de otro Plan”.

Un mes más tarde, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 5/1993, de 16 de julio, de modificación de la LTH, con el fin de aclarar la interpretación de las competencias urbanísticas atribuidas a los entes forales por el artículo 7.c).5 de la LTH, añadiendo a su redacción original los siguientes dos párrafos:

“Se entenderá por determinaciones de planeamiento de rango superior las comprendidas en los instrumentos de Ordenación Territorial. En tanto no se aprueben éstos cumplirán tal función los criterios de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- a) Cuantificación del desarrollo residencial, industrial y de servicios.
- b) Infraestructuras, equipamientos, recursos naturales, actividades y materias cuya ordenación por razón de su objeto no sea competencia de los Territorios Históricos.

**EL PAÍS VASCO NO SE
HA DOTADO DE UNA
LEGISLACIÓN
URBANÍSTICA INTEGRAL,
SINO QUE LA NORMATIVA
HA NACIDO COMO
RESPUESTA A PROBLEMAS
PUNTALES, SIN
DESARROLLAR UNA VISIÓN
GENERAL DE LAS
NECESIDADES**

(1) Redacción original del artículo 7.c).5 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

En consecuencia, corresponde a los Territorios Históricos la aprobación de todos los instrumentos de Ordenación Urbanística, con la única excepción de los planes especiales en ejecución de competencias sectoriales atribuidas a las Instituciones Comunes que desarrollen instrumentos de Ordenación Territorial o Urbanística.”

En aras de salvaguardar el principio de seguridad jurídica, y para evitar cualquier controversia competencial sobre la aplicación inicial de la redacción de la LTH, se otorgó eficacia retroactiva a la Ley 5/1993, surtiendo efectos, por lo tanto, desde la misma fecha de entrada en vigor de la originaria LTH.

B) Instrumentos de ordenación territorial

La Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio define y regula los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco fijando “los criterios y procedimientos necesarios para asegurar la coordinación de las acciones con incidencia territorial que corresponda desarrollar a las diferentes Administraciones Públicas en ejercicio de sus respectivas competencias” (artículo 1 de la LOTPV). Los instrumentos que con tal finalidad crea son las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales. Algunas determinaciones de estos instrumentos de ordenación territorial son vinculantes para el planeamiento general y especial de la legislación urbanística².

1. Las Directrices de Ordenación Territorial

Las Directrices de Ordenación Territorial son el instrumento de regulación conjunta de la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco y constituyen el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial y urbana. A sus prescripciones han de acomodarse, en todo caso, los planes, programas y acciones con incidencia territorial que desarrollen las distintas Administraciones Públicas forales, locales y, por supuesto, la autonómica, en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Son funciones de las Directrices: a) la formulación del conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados; b) el establecimiento de un marco de referencia sobre la ordenación y uso de los espacios y del territorio para la formulación y ejecución de políticas sectoriales por las distintas Administraciones Públicas, así como para la actividad urbanística de las Diputaciones Forales y Ayuntamientos; c) la previsión de las acciones territoriales que requieran la acción conjunta con el Estado u otras Comunidades Autónomas, posibilitando la formulación de los convenios o acuerdos de cooperación necesarios (artículo 5 de la LOTPV).

(2) Vid. *infra* apartado II.A).

Las vigentes Directrices de Ordenación Territorial fueron definitivamente aprobadas por el Decreto 28/1997, de 11 de febrero, del Gobierno Vasco, de acuerdo con el procedimiento de elaboración previsto en el artículo 10 de la LOTPV, y publicadas como Anexo del referido Decreto (BOPV de 12 de febrero de 1997). Por imperativo de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto por el que se aprueban definitivamente las Directrices, el Gobierno Vasco debe evaluar el año 2005 sus resultados, al efecto de proceder a su eventual revisión, lo que no se puede confundir con la reciente regulación del procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices –así como de los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales– llevada a cabo por el Decreto 206/2003, de 9 de septiembre (BOPV de 23 de septiembre).

2. Los Planes Territoriales Parciales

Los Planes Territoriales Parciales tienen por objeto la ordenación pormenorizada de las quince zonas supramunicipales, denominadas Áreas Funcionales, que delimita el artículo 4 del Decreto 28/1997, por el que se aprobaron definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial³.

La competencia para la aprobación definitiva de los Planes Territoriales Parciales corresponde al Gobierno Vasco mediante Decreto, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 13 de la LOTPV. La intervención de las distintas Administraciones afectadas por esta clase de Planes se articula mediante la obligación de la Administración autonómica o foral, que adopte la iniciativa, de recabar de la otra, así como de los Municipios y de la Administración del Estado, la información que considere necesaria. Además, asume la obligación de remitir el documento de Avance a todas las Administraciones Públicas territoriales interesadas para que éstas puedan formular observaciones, sugerencias, alternativas o propuestas. Igualmente se debe someter el proyecto a información pública y a la audiencia de todas las Administraciones Públicas territoriales afectadas tras la aprobación inicial del plan. Por último, se debe someter a informe preceptivo de la Comisión de Ordenación del Territorio la propuesta de acuerdo de aprobación inicial y la de aprobación provisional del correspondiente Plan Territorial Parcial.

De acuerdo con la facultad atribuida al Gobierno Vasco para suscribir conciertos con distintas Administraciones Públicas con el objeto de elaborar de forma conjunta Planes Territoriales Parciales (artículo 23 de la LOTPV), los Planes relativos a las distintas Áreas Funcionales de los Territorios Históricos de Gipuzkoa y Álava –actualmente en tramitación– se están desarrollando conjuntamente por el Gobierno Vasco y las respectivas Diputaciones Forales de Álava⁴

(3) Las Áreas Funcionales delimitadas por las DOT son las siguientes: 1. Área Funcional de Balmaseda-Zalla; 2. Área Funcional de Beasain-Zumárraga; 3. Bilbao Metropolitano; 4. Área Funcional de Donostia-San Sebastián; 5. Área Funcional de Durango; 6. Área Funcional de Eibar; 7. Área Funcional de Gernika-Markina; 8. Área Funcional de Igorre; 9. Área Funcional de Laguardia; 10. Área Funcional de Llodio; 11. Área Funcional de Mondragón-Bergara; 12. Área Funcional de Mungia; 13. Área Funcional de Tolosa; 14. Área Funcional de Álava Central, y 15. Área Funcional de Zarautz-Azpeitia.

(4) En el Territorio Histórico de Álava, se han redactado, aprobado inicialmente y sometido a información pública por Ordenes de 4 de febrero de 2003, del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (publicadas en el BOTA y BOPV del 28) los Planes Territoriales Parciales de las Áreas Funcionales de Álava-Central, Laguardia (Rioja Alavesa) y Llodio, que se pueden consultar en la dirección de internet <http://www.euskadi.net/ptp/>.

y Gipuzkoa⁵. En Bizkaia, sin embargo, los Planes Territoriales Parciales que se hallan, asimismo, en tramitación, han partido de la iniciativa exclusiva de la Diputación Foral del Territorio Histórico⁶, aunque lógicamente se están elaborando en colaboración con el Gobierno Vasco, órgano a quien, como ya se ha adelantado, corresponde su aprobación definitiva.

3. Los Planes Territoriales Sectoriales

Los Planes Territoriales Sectoriales son los instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial que elaboran los Departamentos del Gobierno Vasco y aprueba el Gobierno Vasco, así como los que elaboran y aprueban los Órganos Forales (artículo 16 de la LOTPV)⁷. Asimismo, la LOTPV faculta al Gobierno Vasco para suscribir los respectivos conciertos de colaboración con el resto de Administraciones Públicas afectadas en la elaboración de estos instrumentos de ordenación territorial con el fin de lograr la plena integración de las perspectivas territoriales y sectoriales (artículo 23 de la LOTPV).

Los Planes Territoriales Sectoriales formulados por los distintos Departamentos del Gobierno Vasco deben estar preceptivamente informados por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente⁸, así como por la Comisión de Ordenación del Territorio antes de ser aprobados definitivamente por el Gobierno Vasco con el revestimiento formal de Decreto, a propuesta conjunta del titular del Departamento interesado y del titular del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (artículo 18 de la LOTPV).

Los Planes Territoriales Sectoriales que eventualmente se formulen y aprueben definitivamente por los Órganos Forales de los Territorios Históricos, en ejercicio de sus propias

(5) En cuanto al Territorio Histórico de Gipuzkoa, junto al Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Donostia-San Sebastián (Donostialdea-Bajo Bidasoa) que actualmente está en fase de Avance, han sido elaborados conjuntamente por la Diputación Foral y el Gobierno Vasco, y se han aprobado inicialmente y sometido a información pública por el Acuerdo del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de 14 de enero de 2003 y por las Órdenes del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de la misma fecha (BOG y BOPV del 30 y BOE de 11 de febrero) los documentos de los Planes Territoriales Parciales de las Áreas Funcionales de Beasain-Zumarraga (Goierrri), Zarautz-Azpeitia (Urola Costa), Mondragón-Bergara (Alto Deba) y Eibar (Bajo Deba), que se pueden consultar en las direcciones de internet <http://b5m.gipuzkoa.net/ptpai/> y <http://www.euskadi.net/ptp/>:

(6) Entre ellos están en fase de elaboración y tramitación los Planes Territoriales Parciales de las Áreas Funcionales de Bilbao Metropolitano (aprobado inicialmente por Acuerdo Foral del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Bizkaia de fecha 22 de julio de 2003, publicado en el BOPV de 11 de agosto), Balmaseda-Zalla, Gernika-Markina, Mungia, Durango e Igorre, cuyos documentos de Avance, así como la documentación gráfica y escrita relativa al Plan Territorial Parcial de Bilbao Metropolitano, se pueden consultar en la dirección de internet http://www.bizkaia.net/Hirigintza/lurraldeko_zati_egitasmoa/ca_ptp.htm#:

(7) La Disposición Adicional Segunda de la LOTPV contemplaba la posibilidad de que la Administración del Estado, en el ejercicio de sus competencias, formulara Planes Territoriales Sectoriales de conformidad con la legislación que le fuera aplicable, previsión que fue declarada inconstitucional por la STC 149/1998, de 2 de julio, al entender que el legislador autonómico resulta manifiestamente incompetente para realizar una habilitación competencial genérica a favor de la Administración del Estado. Un comentario al respecto puede verse en el trabajo de I. LASAGABASTER HERRARTE, "La inconstitucionalidad de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco (comentario a la STC 149/1998, de 2 de julio, BOE 181, de 30 de julio)", *RVP*, núm. 52, 1998, págs. 363 a 372.

(8) De acuerdo con el Decreto 19/2001, de 17 de septiembre, del Lehendakari, por el que se modifica el Decreto de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos (BOPV del 18), dado que la redacción de la LOTPV debe integrarse con la actual estructura departamental.

competencias, deben someterse, asimismo, con carácter previo a su aprobación definitiva, a informe preceptivo de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

De conformidad con la Disposición Adicional Primera de la LOTPV, el procedimiento concreto para la elaboración de los Planes Territoriales Sectoriales, se integra con las determinaciones señaladas y las restantes específicas del Capítulo III del Título II de la LOTPV, además de por lo dispuesto en la legislación sectorial, que por razón de la materia, sea igualmente aplicable.

Desde el punto de vista formal, la LOTPV concibe a estos Planes como instrumentos de ordenación territorial sometidos jerárquicamente a las Directrices de Ordenación Territorial y a los Planes Territoriales Parciales, de tal forma que las contradicciones de los Planes Territoriales Sectoriales con las Directrices y, en su caso, con los Planes Territoriales Parciales, son causa de nulidad de la parte o partes del Plan Territorial Sectorial que las contengan (artículo 17.5 de la LOTPV). Es por ello que se intenta garantizar la correcta inserción de los Planes Territoriales Sectoriales en el marco territorial definido por las Directrices y los Planes Territoriales Parciales mediante consultas y propuestas de ordenación entre los órganos competentes para la elaboración de los Planes Territoriales Sectoriales, así como a través de la intervención del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco y la Comisión de Ordenación del Territorio⁹.

Finalmente, llama la atención el hecho de que, siendo los Planes Territoriales Sectoriales el tercer escalón de la ordenación territorial –sometidos, por tanto, jerárquicamente a las Directrices y a los Planes Territoriales Parciales–, hasta el momento no se haya llegado a aprobar definitivamente ningún Plan Territorial Parcial y, sin embargo, múltiples Planes Territoriales Sectoriales hayan culminado ya su procedimiento.

**LOS PLANES
TERRITORIALES
SECTORIALES ESTÁN
JERÁRQUICAMENTE
SUBORDINADOS A LAS
DIRECTRICES DE
ORDENACIÓN TERRITORIAL
Y A LOS PLANES
TERRITORIALES PARCIALES
Y SERÁN NULOS EN LO
QUE LOS CONTRADIGA**

(9) En concreto, los órganos de la Administración autonómica o foral, competentes por razón de la materia para la elaboración de los Planes Territoriales Sectoriales, deben consultar previamente con el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco sobre las distintas alternativas que la ordenación territorial vigente ofrezca para la localización de las obras, actividades o servicios que constituyan el objeto de la planificación sectorial, debiendo justificar la compatibilidad de la alternativa que en cada caso se elija con la ordenación territorial vigente (artículo 17.1 y 2 LOTPV). Para los casos en que no sea posible enmarcar en la ordenación territorial vigente ninguna de las alternativas y soluciones analizadas por el órgano competente para la elaboración del Plan Territorial Sectorial, se prevé con carácter excepcional, y sólo cuando el contenido del Plan sea de excepcional interés público, la posibilidad de que dicho órgano proponga al Gobierno Vasco la introducción de rectificaciones que resulten imprescindibles en los instrumentos de ordenación territorial, propuesta sobre la que decidirá el Gobierno Vasco, oído el parecer de la Comisión de Ordenación del Territorio y de las Administraciones afectadas (artículo 17.3 de la LOTPV).

to de aprobación y, por consiguiente, se hallan plenamente vigentes¹⁰. Lo que hace pensar, desde un punto de vista práctico, que son los Planes Territoriales Sectoriales, los que pueden condicionar la posterior aprobación de los Planes Territoriales Parciales, aunque formalmente debiera ser al revés, como ya se ha expuesto.

En relación con los tres instrumentos de ordenación territorial descritos, cabe destacar que recientemente se ha regulado por el Decreto 306/2003, de 9 de septiembre, el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales –desde la previsión de los artículos 10.10 y 14 de la LOTPV– con el fin de “dotar a las administraciones competentes de un procedimiento más ágil para los posibles y necesarios ajustes o alteraciones puntuales de los instrumentos de ordenación territorial aprobados”¹¹.

Asimismo, el Decreto 183/2003, de 22 de julio (BOPV de 4 de septiembre de 2003)¹², ha regulado el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental al que se deben someter las Directrices de Ordenación del Territorio, los Planes Territoriales Parciales y los Planes Territoriales Sectoriales¹³, sus revisiones, así como las modificaciones de dichos pla-

(10) Se han aprobado definitivamente los Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de las Márgenes de Ríos y Arroyos de la Vertiente Cantábrica (Decreto 415/1998, de 22 de diciembre, publicado en el BOPV de 18 de febrero de 1999) y el de la Vertiente Mediterránea (Decreto 455/1999, de 28 de diciembre, publicado en el BOPV de 26 de enero de 2000), ambos publicados también en la dirección de internet http://www.euskadi.net/pts_rios/; el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 41/2001, de 27 de febrero, publicado en el BOPV de 9 de abril); el Plan Territorial Sectorial de Energía Eólica de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Decreto 104/2002, de 14 de mayo, del Gobierno Vasco, publicado en el BOPV de 5 de junio) que ha sido recurrido ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por las Federaciones Vasca, Guipuzcoana y Vizcaína de Montaña, Ekologistak Martxan, Urriak 69 y la Sociedad Ornitológica Lanius, y Urriak 69-Ingurugiro Babeserako Elkarte con fecha 6 de septiembre de 2002 (recurso núm. 2140/2002), y el Plan Territorial Sectorial de Carreteras de Bizkaia (Norma Foral 8/1999, de 15 de abril, publicada en el BOPV de 25 de junio).

Están, además, en diferentes fases de tramitación el Plan Territorial Sectorial de Ordenación de Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (aprobado inicialmente por la Orden de 23 de abril de 2001, del Consejo de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, publicada en el BOPV de 7 de junio), el Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales (aprobado inicialmente por la Orden de 21 de julio de 2003, de los Consejeros de Industria, Comercio y Turismo y de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, publicada en el BOPV del 31; puede verse el documento en la dirección de internet http://www.euskadi.net/ptsa/indice1_c.htm), el Plan Territorial Sectorial Agroforestal, el Plan Territorial Sectorial de Ordenación y Protección del Litoral, el de Patrimonio Cultural, el de Creación de Suelo para la Promoción Pública de Viviendas, el de la Red Intermodal y Logística del Transporte en la Comunidad Autónoma de Euskadi, el de Puertos Deportivos e Instalaciones Náutico-Deportivas en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Otros Planes Territoriales Sectoriales previstos o en fase de elaboración son el de Zonas Canterables, el de Gestión de Vertederos, el de Ordenación de Recursos Turísticos, el del Sistema Aeroportuario, el de Telecomunicaciones, el de Ordenación de la Distribución de Gas, el de Sistemas de Eliminación de Residuos, etc.

(11) De conformidad con lo dispuesto en la Exposición de Motivos del Decreto 206/2003, de 8 de septiembre, que ha sido publicado en el BOPV del 23. Al efecto, por modificación no sustancial se entiende “toda alteración del modelo de planeamiento inicialmente elegido y aprobado, que lo haga parecer como distinto en tal grado que pueda estimarse como uno nuevo y no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios” (artículo 2 del Decreto 206/2003).

(12) Este Decreto desarrolla los artículos 43.a), 44, 46, 50 a 54, y el Anexo I.A) de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco y transpone en el ámbito vasco la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

(13) Además, el Decreto 183/2003 menciona “cualesquiera otros planes y programas con incidencia territorial”, y los describe como “los planes y programas que se elaboren con respecto a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, o la utilización del suelo y de los recursos naturales y que establezcan el marco para la autorización en el futuro

nes cuando de ellas puedan derivarse efectos negativos significativos sobre el medio ambiente¹⁴. El órgano competente para la emisión del informe de impacto ambiental es el órgano ambiental del Gobierno Vasco o del Territorio Histórico que también sea titular de la competencia sustantiva para la aprobación del plan, salvo cuando el plan supere el ámbito territorial de más de un Territorio Histórico, supuesto este en el que la competencia para la emisión del informe corresponde al órgano ambiental del Gobierno Vasco, garantizándose en tal caso la participación en el procedimiento de los órganos forales¹⁵.

C) Instrumentos de planeamiento urbanístico

Las clases de planes urbanísticos de la Comunidad Autónoma del País Vasco son los tradicionales del Derecho urbanístico estatal. La singularidad más destacable reside en la “competencia que ostentan las Diputaciones Forales para la aprobación definitiva del planeamiento general municipal”, es decir, para los planes generales municipales de ordenación urbana, para las normas complementarias y subsidiarias de ámbito municipal, así como para los proyectos de delimitación de suelo urbano, todo ello previo informe preceptivo y vinculante de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco¹⁶.

Así mismo, les corresponde a las Diputaciones Forales la aprobación definitiva de los programas de actuación urbanística y de los planes parciales y planes especiales que desarrollen determinaciones del planeamiento general, excepto en los siguientes supuestos:

de proyectos sometidos a alguno de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, de conformidad con la legislación vigente en la materia. Asimismo, se entenderá que tienen incidencia territorial los planes y programas que, sin tener relación directa con la gestión del lugar, puedan afectar a alguno de los lugares de la Red Natura 2000, propuestos o designados al amparo de las Directivas Comunitarias 79/409/CEE, relativa a la conservación de aves silvestres, y 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres y aquellos planes o programas que puedan afectar a alguno de los humedales de importancia internacional de la Lista del Convenio Ramsar y al resto de las Zonas Ambientalmente Sensibles, definidas en el artículo 51 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco” (artículo 3.2 del Decreto 183/2003).

(14) De conformidad con el artículo 4 del Decreto 183/2003 se entiende que la modificación de un plan puede causar efectos negativos significativos sobre el medio ambiente cuando se dé alguno de los siguientes supuestos: a) cuando la modificación afecte a suelo clasificado como no urbanizable con arreglo a la legislación urbanística; b) cuando afecte a alguna zona ambientalmente sensible, conforme a lo previsto en el artículo 51 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco, y c) cuando la modificación establezca el marco para la autorización en el futuro de nuevos proyectos sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, conforme a la legislación vigente en la materia.

(15) Artículo 44 de la Ley 3/1998 y artículo 5 del Decreto 183/2003. Asimismo, cabe añadir que el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental del planeamiento territorial se regula en las disposiciones comunes de los artículos 6 y 7 del Decreto 183/2003 y especialmente en su Capítulo III sobre el “Procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental de los instrumentos de ordenación territorial del País Vasco y de otros planes y programas con incidencia territorial”. Este procedimiento no es de aplicación a aquellos planes cuya aprobación inicial se hubiera llevado a cabo con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 183/2003 (Disposición Transitoria Segunda del Decreto 183/2003), que tuvo lugar el día 5 de septiembre de 2003.

(16) Puede verse un cuadro resumen de las competencias de aprobación de los distintos instrumentos de ordenación territorial y urbana en J. BALZA AGUILERA, “Potestad de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal”, *Cuestiones Particulares del Régimen Foral y Local Vasco*, HAAE-IVAP, Oñate, 1994, págs. 68 a 70.

- Cuando se trate de planes parciales y planes especiales que desarrollen determinaciones de planeamiento general y se refieran a capitales de Territorios Históricos y a ciudades de más de cincuenta mil habitantes, en los que la aprobación definitiva, así como la inicial y provisional, corresponde a los propios Ayuntamientos¹⁷.
- La competencia para la aprobación definitiva de los planes parciales y planes especiales de ámbito supramunicipal que afecten a municipios de distintos Territorios Históricos corresponde al Gobierno Vasco, así como para la de aprobación inicial y provisional cuando no medie acuerdo entre los municipios afectados¹⁸.
- Finalmente, cuando se trate de planes especiales que desarrollen instrumentos de ordenación territorial o urbanística en ejecución de competencias sectoriales atribuidas al Gobierno Vasco, su aprobación inicial, provisional y definitiva corresponde al Gobierno Vasco¹⁹.

Otra cuestión regulada específicamente por la legislación urbanística vasca es la de los plazos para la formulación y tramitación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, así como para la ejecución del planeamiento, todo ello con el fin de agilizar su tramitación administrativa. En este sentido, la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística acortó los plazos establecidos anteriormente por la legislación urbanística estatal, destacando, de un lado, el período mínimo para la información pública, que se reduce de un mes a quince días, y de otro, el plazo para la aprobación definitiva de los planes parciales y planes especiales que desarrollen determinaciones de planeamiento general, que se reduce de tres a dos meses desde la entrada del expediente completo en el registro de la correspondiente Diputación Foral, si la aprobación definitiva corresponde a ésta, o desde la aprobación provisional, si la aprobación definitiva corresponde al Ayuntamiento²⁰. Los efectos de esta reducción forzosamente son perceptibles, si

(17) De acuerdo con el artículo 4.4 de la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana.

(18) Según establece el artículo 4.2. de la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana.

(19) Conforme a los artículos 7.c). 5 in fine de la LTH, en su redacción derivada del artículo único de la Ley 5/1993, de 16 de julio, y 4.3. de la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana.

(20) Los plazos para la tramitación de los “planes parciales” y de los “planes especiales” que desarrollen determinaciones de planeamiento general son, conforme a los artículos 6 y 8 de la Ley vasca 14/1997, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, los siguientes:

– El plazo para acordar o denegar la “aprobación inicial” de los planes de iniciativa pública y particular es de tres meses desde la presentación de la documentación completa en el Registro municipal.

– El período de “información pública” es como mínimo de quince días y si en el plazo establecido no se presentase ninguna alegación, se entiende aprobado provisionalmente el planeamiento de desarrollo.

– El plazo para acordar la “aprobación provisional” de los planes de iniciativa pública y privada no puede exceder de seis meses desde la aprobación inicial. Una vez otorgada la aprobación provisional, si el plan ha de ser aprobado definitivamente por la Diputación Foral, el plazo para que el Ayuntamiento eleve el expediente al órgano foral competente para su resolución es de 10 días.

se tiene en cuenta, además, el carácter positivo del silencio administrativo de conformidad con el artículo 8 de la Ley 17/1994.

En relación con la tramitación de los instrumentos urbanísticos, el Decreto 183/2003, de 22 de julio, regula el procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental al que se deben someter los planes generales de ordenación urbana, las normas subsidiarias del planeamiento, los planes especiales, la revisión de todos ellos, y sus modificaciones cuando de ellas puedan derivarse efectos negativos significativos sobre el medio ambiente, concurriendo tal supuesto cuando la modificación afecte al suelo clasificado como no urbanizable a alguna zona medioambientalmente sensible (conforme a lo previsto en el artículo 51 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco) o cuando se establezca el marco para la autorización futura de nuevos proyectos sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental²¹.

La competencia para la emisión del informe de impacto ambiental relativo al planeamiento general municipal, y al planeamiento de desarrollo de municipios de menos de 50.000 habitantes, corresponde al órgano ambiental de las Diputaciones Forales, ya que dicho órgano foral ostenta la competencia para la aprobación definitiva del mencionado planeamiento urbanístico. No obstante, cuando la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento resida en el ámbito municipal, el órgano que debe emitir el informe de impacto ambiental será el competente por razón de la materia del Gobierno Vasco (artículo 44 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente y artículo 5 del Decreto 183/2003)²².

– El plazo de “aprobación definitiva” es de dos meses desde la entrada del expediente completo en el Registro del órgano competente para su otorgamiento, transcurrido el cual se entiende producida por silencio la aprobación definitiva. Si se trata de planes parciales y especiales cuya aprobación definitiva corresponde al Ayuntamiento, los plazos se cuentan desde el acuerdo de aprobación provisional.

En cuanto a los “estudios de detalle y proyectos de urbanización de iniciativa particular”, el plazo para la “aprobación inicial” por los Ayuntamientos competentes es de tres meses y el de “aprobación definitiva” de otros tres desde su aprobación inicial. Transcurrido ese plazo sin comunicar la pertinente resolución, se entiende otorgada la aprobación definitiva por silencio administrativo, siempre que dentro de este plazo se haya concluido el trámite de información pública al que se deben someter durante quince días (artículos 7 y 8.3 de la Ley 14/1997, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística).

(21) De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 183/2003, que desarrolla el artículo 50 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

(22) El procedimiento de evaluación conjunta de impacto ambiental del planeamiento urbanístico se regula en las disposiciones comunes de los artículos 6 y 7 del Decreto 183/2003 y, especialmente, en su Capítulo IV sobre el procedimiento aplicable al planeamiento urbanístico. Este procedimiento no es de aplicación a aquellos planes urbanísticos cuya aprobación inicial se hubiera llevado a cabo con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto 183/2003 (Disposición Transitoria Segunda del Decreto 183/2003), que tuvo lugar el día 5 de septiembre de 2003.

**LA LEGISLACIÓN
URBANÍSTICA VASCA
REDUCE LOS PLAZOS PARA
LA FORMULACIÓN Y
TRAMITACIÓN DE LOS
INSTRUMENTOS DE
PLANEAMIENTO QUE
ANTERIORMENTE
ESTABLECÍA LA
LEGISLACIÓN ESTATAL**

D) Órganos específicos de ordenación territorial y urbanística

Merecen atención singular como órganos de ordenación territorial y urbanística la Comisión de Ordenación del Territorio (denominada tradicionalmente como COTPU) y el Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, por las funciones preceptivas que ejercen en la tramitación de los instrumentos urbanísticos.

Junto a ellos, cabría mencionar otro órgano consultivo y de participación, nominado como Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco²³, que no va a ser objeto de atención especial, puesto que sus funciones se han limitado, hasta ahora, a informar preceptivamente las Directrices de Ordenación Territorial en sus distintas fases de tramitación, de tal forma que únicamente se ha reunido seis veces desde su constitución²⁴.

1. La Comisión de Ordenación del Territorio

Es el órgano clave en el ejercicio de las funciones de control y de coordinación en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Este órgano fue creado mediante el Decreto 223/1984, de 10 de julio²⁵, y posteriormente la LOTPV le otorgó rango legal, al confir-

(23) Este órgano fue creado por el Decreto 262/1990, de 2 de octubre, en cumplimiento del artículo 30 y de la Disposición Final Primera de la LOTPV, como órgano dirigido a garantizar “la necesaria coordinación de la política territorial del Gobierno Vasco y la implicación social en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma” (artículos 30 de la LOTPV y 1 del Decreto 262/1990, de 2 de octubre, de funciones, composición y régimen de funcionamiento del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco). Se halla adscrito, como los dos órganos citados, al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco [artículo 3.1.a)] del Decreto 306/2001, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente) y está compuesto por un representante de cada Departamento del Gobierno Vasco y otros tantos ciudadanos que por su profesión o representación en la problemática relacionada con la ordenación del territorio sean considerados idóneos. Puede verse su composición concreta en el artículo 3.1 del citado Decreto 262/1990, de 2 de octubre –modificado en este punto por el Decreto 83/1996, de 16 de abril–, así como en la Orden de 12 de julio de 1996, del Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, por la que se nombró a los miembros del Consejo Asesor.

(24) Las “seis sesiones del Consejo Asesor” han sido las siguientes: la *sesión 1/1992*, de 17 de diciembre, en relación con el informe sobre el Avance de las Directrices de Ordenación Territorial, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 10.4 de la LOTPV y 2.1.a) del citado Decreto 262/1990, de 2 de octubre; la *sesión 1/1993*, de 20 de diciembre, sobre el informe previo a la aprobación inicial de las Directrices, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 10.6 de la LOTPV y 2.1.b) del Decreto 262/1990; la *sesión 1/1994*, de 27 de julio, referente al informe previo a la aprobación provisional de las Directrices, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 10.8 de la LOTPV y 2.1.b) del Decreto 262/1990; la *sesión 1/1996*, de 17 de julio, en relación con la convocatoria de nuevos nombramientos y entrega del documento de las Directrices; la *sesión 2/1996*, de 20 de septiembre, para la exposición de las reflexiones y aportaciones de cada uno de los miembros del Consejo Asesor, y, finalmente, la *sesión 3/1996*, de 18 de noviembre, en relación con el informe previo a la segunda aprobación provisional de las Directrices, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 10.8 de la LOTPV y 2.1.b) del Decreto 262/1990.

El recién aprobado Decreto 206/2003, de 9 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales, únicamente prevé la participación del Consejo Asesor de Política Territorial en relación con las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, al prever la obligación de someter el documento de modificación de las Directrices al informe preceptivo del Consejo y de la Comisión de Ordenación del Territorio, debiendo ser emitidos tales informes en el plazo máximo de 3 meses (artículo 3.4 del citado Decreto 206/2003, de 9 de septiembre).

(25) Inicialmente y de forma transitoria se le asignaron las competencias y el régimen de funcionamiento que el Decreto de 26 de mayo de 1980 estableció para la extinta Comisión de Urbanismo del País Vasco, régimen que fue modificado por el Decreto 278/1985, de 30 de julio, con el fin de adaptar el contenido y funciones de la Comisión a la nueva situación de la Administración urbanística derivada de los Decretos 35/1985, 44/1985 y 54/1985, de 5 de marzo, sobre traspaso de servicios de las Instituciones Comunes a los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia.

mar las importantes funciones que le corresponde desarrollar en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbana. En cumplimiento del mandato legal de la Disposición Final Primera de la LOTPV, y en desarrollo de las prescripciones de los artículos 28 y 29 de la LOTPV, mediante el Decreto 263/1990, de 2 de octubre, se regularon sus funciones, composición y régimen de funcionamiento²⁶.

La Comisión es competente para elaborar los criterios básicos de la política de ordenación del territorio y urbanística, de acuerdo con la planificación económica del sector público vasco, así como para proponer las medidas precisas de coordinación de las actuaciones de planeamiento territorial y urbanístico, y de su ejecución por los distintos Departamentos del Gobierno y por las demás Administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Además, le corresponden importantes funciones de carácter informativo sobre los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos, entre las que destacan, la de informar los planes generales de ordenación urbana, las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, los proyectos de delimitación de suelo urbano, los programas de actuación urbanística y los planes especiales, así como sus modificaciones²⁷, con carácter previo a su aprobación definitiva, con el objeto de comprobar su adecuación a los instrumentos de ordenación territorial regulados en la LOTPV²⁸. En este sentido, debe informar, antes de su aprobación definitiva, las propuestas de adaptación de los planes generales y las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento a las Directrices de Ordenación Territorial²⁹. En tales supuestos el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio será vinculante cuando exista disconformidad o contradicción entre los instrumentos de ordenación urbana y los instrumentos de ordenación territorial vigentes³⁰.

Del mismo modo, están sometidos a informe preceptivo de la Comisión las modificaciones de los planes, normas complementarias y subsidiarias y programas de actuación

(26) Con posterioridad el artículo 6.1 del mencionado Decreto 263/1990, de 2 de octubre, ha sido sucesivamente modificado por los Decretos 277/1992, 288/1995, 397/1999 y 77/2002 con el fin de adaptar la composición de la Comisión, por una parte, a los Decretos de creación, supresión y modificación de los correspondientes Departamentos del Gobierno Vasco y, por otra parte, a los Decretos por los que se establece la estructura orgánica del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Asimismo, los artículos 2.1, 2.2 y 9 del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, por los que se determinan las funciones de la Comisión y el carácter de sus informes han sido modificados por los Decretos 133/1996 y 397/1999.

(27) No obstante, la Comisión de Ordenación del Territorio puede acordar, con carácter general, que no sean emitidos informes de aquellos expedientes urbanísticos relativos a modificaciones puntuales de planes generales municipales de ordenación, normas complementarias y normas subsidiarias de planeamiento, siempre que afecten únicamente al suelo clasificado como urbano, cuando no afectando a la cuantificación residencial, industrial o de servicios, ni a ninguna competencia cuyo ejercicio resida en el Gobierno Vasco, su contenido introduzca alteraciones de sus determinaciones que se comprendan exclusivamente en alguno de los supuestos enumerados en el artículo 3 del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en cuyo caso, tales expedientes serán resueltos directamente por la Administración competente, debiendo dar cuenta a la Comisión de la resolución adoptada en un plazo no superior a diez días.

(28) Como establecen los artículos 24 de la LOTPV y 2.1.f) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999, de 2 de noviembre.

(29) De acuerdo con los artículos 9.2 de la LOTPV y 2.1.g) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999, de 2 de noviembre.

(30) Como establece el artículo 2.2.a) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999, de 2 de noviembre.

que conlleven una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan, de forma previa a su aprobación definitiva por las Diputaciones Forales³¹, los instrumentos de ordenación urbana que contemplen densidades de hasta 100 viviendas por hectárea³², así como otras actuaciones relacionadas con los estándares urbanísticos para viviendas de protección oficial³³.

En relación con los instrumentos de ordenación del territorio, la Comisión informa con carácter preceptivo las Directrices de Ordenación Territorial³⁴, los Planes Territoriales Parciales³⁵, los Planes Territoriales Sectoriales³⁶, sus modificaciones no sustanciales³⁷, sus correspondientes acuerdos de rectificación³⁸, de formación y de revisión, así como la suspensión de su vigencia³⁹. Igualmente informa sobre el contenido de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales⁴⁰, teniendo el informe carácter vinculante respecto a

(31) De acuerdo con el artículo 2.1.f) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999, de 2 de noviembre, que complementa el artículo único del Decreto 133/1996, de 5 de junio, por el que se establece la competencia de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco en la emisión de informes en materia de Zonas Verdes o Espacios Libres, de conformidad con el artículo 129 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Tras la declaración de inconstitucionalidad de este último precepto por la STC 61/1997, dicha remisión debe entenderse realizada al artículo 50 del TRLS de 1976 y al artículo 162 del RPU.

Se excluyen del informe previo de la Comisión las alteraciones de las zonas verdes o espacios libres que tengan la consideración de sistemas locales en ámbitos a desarrollar por planes especiales o planes parciales (punto 3 del artículo único del citado Decreto 133/1996, de 5 de junio). No obstante, ante la ausencia de una definición clara de lo que deba entenderse por sistema local y sistema general en la legislación estatal y vasca, la interpretación de dichos conceptos ha dado lugar, como es sabido, a múltiples litigios por las consecuencias derivadas de la forma de adquisición de los terrenos necesarios para materializar dichas dotaciones, no estando siempre claramente delimitado el hecho de si las dotaciones cumplen una auténtica función de elementos vertebradores de la estructura general y orgánica de la ordenación del territorio, o si, por el contrario, su función se limita al servicio e interés propio y exclusivo de la unidad de ejecución o ámbito correspondiente.

(32) Con carácter previo a la autorización por el Gobierno Vasco [artículos 26.1.c) de la LOTPV y 2.1.h) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999, de 2 de noviembre].

(33) Que se regulan por el Capítulo I de la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística (desarrollada por el Decreto 142/1997, de 17 de junio) y se analizan en el punto II.B) de este trabajo.

(34) Con carácter previo a la remisión del documento de Avance a todas las Administraciones territoriales y demás entidades públicas y privadas que se estimen interesadas, así como previamente a la aprobación inicial y provisional por el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente, actual Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente [artículos 10.4, 10.6 y 10.8 de la LOTPV y 2.1.a) del citado Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999].

(35) Con carácter previo a su aprobación inicial y definitiva [artículos 13.5 y 13.8 de la LOTPV y 2.1.b) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999].

(36) Con carácter previo a su aprobación definitiva [artículos 18.1 y 20.1 de la LOTPV y 2.1.c) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999].

(37) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.4, 3.8, 4.3, 4.7, 5.4 y 5.9 del Decreto 206/2003, de 9 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la aprobación de las modificaciones no sustanciales de las Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Sectoriales.

(38) Previamente a la adopción del acuerdo del Gobierno Vasco de rectificar tales instrumentos [artículos 17.3 de la LOTPV y 2.1.e) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999].

(39) Con carácter previo a la adopción del acuerdo del Gobierno Vasco de proceder a la formación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial [artículos 3.1 de la LOTPV y 2.1.d) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999].

(40) Con carácter previo a su aprobación definitiva [artículos 7.e) de la Ley 16/1994 y 2.1.j) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999].

la delimitación propuesta si se refiere a un espacio natural no contemplado en la Red de Espacios Naturales Protegidos incluida en las Directrices de Ordenación Territorial⁴¹.

La Comisión tiene un plazo máximo para la emisión de los informes preceptivos de tres meses, a partir de la recepción del expediente completo en el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. El silencio tendrá carácter positivo salvo en el supuesto de que el expediente contenga determinaciones contrarias a la legislación vigente o a las Directrices y Planes de superior jerarquía⁴².

La Comisión se halla adscrita al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco⁴³ y, en su composición destacan cuantitativamente los miembros del Gobierno Vasco, al ser su Presidente, el Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, su Vicepresidente, el Viceconsejero de Ordenación del Territorio y Biodiversidad, y 14 de los 24 vocales del pleno, miembros del Gobierno Vasco⁴⁴, de tal modo que la participación del resto de las Administraciones Públicas se limita a diez vocalías, correspondiendo dos representantes a cada una de las tres Diputaciones Forales, un representante a la Administración Estatal y, tres representantes, uno por cada Territorio Histórico, a la

**EN LA COMPOSICIÓN DE
LA COMISIÓN DE
ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO DESTACAN
CUANTITATIVAMENTE LOS
MIEMBROS DEL GOBIERNO
VASCO**

(41) De acuerdo con el artículo 2.2.b) del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, en su redacción derivada del Decreto 397/1999.

(42) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 263/1990, de 2 de octubre.

(43) Artículo 3.1.a) del Decreto 306/2001, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

(44) De acuerdo con el artículo 6.1 del Decreto 263/1990, de 2 de octubre, cuya última modificación se ha llevado a cabo por el Decreto 77/2002, de 26 de marzo, los Vocales representantes del Gobierno Vasco que integran el Pleno de la Comisión son los siguientes:

El/la Viceconsejero/a de Medio Ambiente o un/a Director/a de su Viceconsejería en quien delegue.

Una persona representante, con categoría de Viceconsejero/a o Director/a de cada uno de los siguientes Departamentos: a) Hacienda y Administración Pública; b) Educación, Universidades e Investigación; c) Industria, Comercio y Turismo; d) Vivienda y Asuntos Sociales; e) Sanidad; f) Cultura; g) Transportes y Obras Públicas; h) Agricultura y Pesca.

Las personas titulares de las Direcciones de Ordenación del Territorio y Biodiversidad.

Los/las Jefes de las Oficinas Territoriales del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Como Secretario del Pleno de la Comisión actúa, con voz y sin voto, un funcionario o contratado administrativo del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente designado por el Presidente (artículo 6.3 del Decreto 263/1990, de 2 de octubre).

Asimismo, pueden asistir al Pleno, con voz y sin voto, los representantes de los demás Departamentos del Gobierno no citados anteriormente, con categoría de Viceconsejero o Director, que designen para cada caso los Departamentos respectivos, a solicitud del Presidente de la Comisión (artículo 6.4 del Decreto 263/1990, de 2 de octubre).

Asociación de Municipios con mayor implantación en la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma⁴⁵.

Por lo tanto, a través de la Comisión de Ordenación del Territorio se ejerce un control de legalidad autonómico sobre los planes generales de ordenación urbana, las normas complementarias y subsidiarias, los proyectos de delimitación de suelo urbano, los programas de actuación urbanística y los planes especiales, cuya aprobación definitiva por los órganos forales y municipales, queda condicionada por el informe de carácter preceptivo y vinculante, que corresponde emitir a la Comisión al efecto de detectar la posible disconformidad o contradicción entre los referidos instrumentos urbanísticos y los instrumentos de ordenación territorial regulados en la LOTPV⁴⁶.

2. El Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai

Este Patronato se configura en la Reserva de Urdaibai, declarada en 1984 como Reserva de la Biosfera por el Consejo Internacional de Coordinación del Programa MAB de la Unesco⁴⁷, a propuesta del Gobierno Vasco, espacio posteriormente objeto de la Ley 5/1989, de 6 de julio, de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai⁴⁸. Este espacio natural protegido incluye, en sus aproximadamente 23.000 hectáreas, 22 municipios (sólo 12 de ellos en su totalidad)⁴⁹, donde se hallan empadronadas más de 44.000 personas, con un nivel de actividad industrial y de servicios desarrollado, cuyos núcleos de población más importantes son los municipios de Bermeo y Gernika-Lumo.

(45) También forman parte del Pleno, con voz pero sin voto, las siguientes personas en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se someta a informe un Plan o Norma cuyo ámbito afecte al territorio de una Mancomunidad con competencia en materia de planeamiento, un representante de alguno de los municipios integrado en la Mancomunidad, designado por la Asociación Vasca de Municipios.
- b) Cuando se someta a informe un Plan o Norma que afecte a un solo Municipio, un representante de su Ayuntamiento.
- c) Cuando se someta a informe un instrumento de ordenación territorial, se fijará mediante Orden del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente los representantes de las Administraciones territoriales o Entidades Públicas que pueden estar representadas.

(46) Si no se solicitara en estos casos informe a la Comisión con carácter previo a la aprobación definitiva de los referidos instrumentos urbanísticos, o se aprobaran definitivamente sin atenderse a los términos del informe cuando sea vinculante y haya sido emitido en el ámbito competencial de la Comisión, los planes urbanísticos objeto del informe incurrirían en nulidad de pleno derecho. Vid., al respecto, I. LASAGABASTER HERRARTE e I. LAZCANO BROTONS, *Régimen Jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*, IVAP-HAEE, Oñate, 1999, pág. 74.

(47) Quedando integrada en la Red Internacional de Reservas de la Biosfera.

(48) La citada Ley 5/1989, modificada más tarde por la Ley 15/1997, de 31 de octubre, establece cuatro áreas de protección dentro de la Reserva (el área de la ría, del litoral, de encinares cantábricos y de interés arqueológico) y regula los usos autorizados o prohibidos, remitiendo al Plan Rector de Uso y Gestión de Urdaibai la adaptación de los límites geográficos y del régimen de los usos compatibles. El correspondiente Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai fue aprobado por el Decreto 242/1993, de 3 de agosto, posteriormente modificado por los Decretos 27/2003, de 11 de febrero, y 181/2003, de 22 de julio.

(49) Se integran dentro de la Reserva en su totalidad los municipios de Ajangiz, Arratzu, Busturia, Elantxobe, Forua, Gautegiz Arteaga, Gernika-Lumo, Kortezubi, Mendata, Mundaka, Murueta y Sukarrieta, y parcialmente los municipios de Arrieta, Bermeo, Ereño, Errigoiti, Ibarangelu, Munitibar-Arbatzegi Gerrikaiz, Muxika y Nabarniz, así como una pequeña parte de Amorebieta-Etxano y Morga (artículo 2.2 de la Ley 5/1989, modificado por el artículo primero de la Ley 15/1997).

El Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai fue creado por el artículo 18 de la Ley 5/1989 y está adscrito al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco⁵⁰. En su composición participan seis representantes de los Ayuntamientos afectados, tres de la Diputación Foral de Bizkaia, cinco de la Administración autonómica vasca, uno de la Administración estatal, un representante del Parlamento Vasco, uno de la Universidad del País Vasco, uno del programa “Hombre y Biosfera” de la Unesco, uno de las asociaciones ecologistas del ámbito de la Reserva con reconocido prestigio en el estudio y protección de la misma, tres representantes del sector agrícola-forestal del ámbito de la Reserva, y el Presidente del Consejo de Cooperación de la Reserva.

Cualquier instrumento de planeamiento urbanístico o programa de actuación con incidencia en el medio físico de la Reserva debe ser sometido a informe del Patronato, con carácter previo a su aprobación provisional, de tal suerte que el informe analice y valore su correspondencia con lo establecido en la Ley 5/1989, de 6 de julio, y en el Plan Rector de Uso y Gestión de dicha Reserva, con indicación de las modificaciones que deban introducirse para el logro de dicha adecuación⁵¹. Teniendo en cuenta el número de municipios integrados dentro de la Reserva, destaca esta previa función informativa que ejerce el Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai en relación con las funciones del resto de órganos similares de los Parques Naturales declarados del País Vasco, en los que, como se sabe, es de aplicación la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, desarrollada en la Comunidad Autónoma del País Vasco por la Ley 16/1994, de 30 de junio, de conservación de la naturaleza del País Vasco⁵².

(50) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.g) del Decreto 306/2001, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

(51) Vid. al efecto el Decreto 313/1992, de 24 de noviembre, por el que se desarrolla el artículo 18.3.f) de la Ley de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, en relación con la emisión de informes por el Patronato.

(52) De acuerdo con la Disposición Adicional Primera de la citada Ley autonómica 16/1994, modificada en este punto por la Ley 2/1997, quedan integrados en la Red de Espacios Naturales a que se refiere el artículo 11 de la citada Ley, los Parques Naturales de Urkiola, Valderejo, Aralar y Gorbeia, regulándose cada uno de los citados Parques, respectivamente, por la siguiente normativa específica: el Parque Natural de Urkiola fue declarado por el Decreto 275/1989, de 29 de diciembre (modificado por los Decretos 93/1994, de 15 de febrero, y 252/1995, de 25 de abril, y derogado parcialmente por el Decreto 97/1998, de 2 de junio), su Plan de Ordenación de Recursos Naturales vigente ha sido aprobado por el Decreto 147/2002, de 18 de junio (tras declararse por la STSJVP de 24 de octubre –Ar. 2190– nulo de pleno derecho, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales aprobado por el Decreto 102/1994, de 22 de febrero, debido a los defectos formales apreciados en el procedimiento seguido para su aprobación) y la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión fue aprobado por el Decreto 505/1995, de 5 de diciembre; el Parque Natural de Aralar fue declarado por el Decreto 169/1994, y su Plan de Ordenación de Recursos Naturales aprobado por el Decreto 168/1994, ambos de 26 de abril; el Parque Natural de Valderejo fue declarado por el Decreto 4/1992, de 14 de enero, habiéndose aprobado su Plan de Ordenación de Recursos Naturales por el Decreto 3/1992, de la misma fecha, y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque por el Decreto 174/1995, de 28 de febrero (modificado por el Decreto 155/1997, de 24 de junio), y posteriormente la parte normativa del II Plan Rector de Uso y Gestión del Parque se ha aprobado por el Decreto 146/2002, de 18 de junio; el Parque Natural de Gorbeia fue declarado por el Decreto 228/1994, de 21 de junio, habiéndose aprobado su Plan de Ordenación de Recursos Naturales por el Decreto 227/1994, de la misma fecha y la parte normativa del Plan Rector de Uso y Gestión por el Decreto 66/1998, de 31 de marzo.

Asimismo, han sido declarados Parques Naturales, el área de Aiako-Harria, por el Decreto 241/1995, de 11 de abril, habiéndose aprobado el Plan de Ordenación de Recursos Naturales por el Decreto 240/1995, de la misma fecha, y la parte normativa de su Plan Rector de Uso y Gestión por el Decreto 87/2002, de 16 de abril; el área de Izki, por el Decreto 65/1998, de 31 de marzo, habiéndose aprobado su Plan de Ordenación de Recursos Naturales por el Decreto 64/1998 de la misma fecha y la parte normativa de su Plan Rector de Uso y Gestión por el Decreto 200/2000, de 10 de octubre; finalmente, el área de Pagoeta por el Decreto 254/1998, de 29 de septiembre, tras haberse aprobado definitivamente su Plan de Ordenación de Recursos Naturales por el Decreto 253/1998, de la misma fecha.

II. EXAMEN DE LOS ASPECTOS MATERIALES MÁS SIGNIFICATIVOS DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO

A) Disposiciones vinculantes derivadas de los instrumentos de ordenación territorial sobre el planeamiento urbanístico

De la interpretación conjunta de la Ley de Ordenación del Territorio (artículo 8), de las Directrices de Ordenación Territorial (Capítulo 22, apartado 2), así como de los vigentes Planes Territoriales Sectoriales, las determinaciones vinculantes más significativas de ordenación del territorio, con incidencia directa en el planeamiento urbanístico, afectan o establecen límites en los siguientes ámbitos: en la oferta de suelo residencial e industrial, en los márgenes de las aguas interiores, en terrenos colindantes con carreteras y líneas ferroviarias y en actividades extractivas e instalaciones eólicas.

1. Límites máximos en la oferta de suelo residencial e industrial

De acuerdo con las Directrices de Ordenación Territorial, los Planes Territoriales Parciales deben cuantificar la oferta de suelo residencial correspondiente a cada uno de los municipios incluidos en el ámbito de su respectiva área funcional. Los criterios que con tal efecto señalan las Directrices sirven como referencia para la definición de estas determinaciones por los Planes Territoriales Parciales, pero podrían establecer variables distintas a las desprendidas de las Directrices de Ordenación Territorial, teniendo en cuenta un análisis más pormenorizado de la capacidad de crecimiento de cada municipio, aunque siempre respetando el modelo territorial de propuestas que emanan de las Directrices.

No obstante, con carácter provisional, hasta la aprobación definitiva y entrada en vigor de los correspondientes Planes Territoriales Parciales, las Directrices imponen al planeamiento municipal la obligación de utilizar, para la cuantificación del límite máximo en la oferta de suelo residencial, los criterios, indicadores y coeficientes establecidos en el propio documento de las Directrices⁵³.

Entre los citados criterios son relevantes la población, su evolución, el tamaño medio familiar, el número de viviendas ocupadas, las de segunda residencia y los coeficientes de rigidez de la oferta de suelo para el desarrollo residencial que proporcionan las Directrices para cada municipio. Con el cálculo y suma de los distintos componentes, de conformidad con las fórmulas establecidas en las propias Directrices, se pretende alcanzar la cuantificación matemática del nuevo suelo residencial necesario en cada municipio.

Con carácter transitorio y en tanto no se aprueben los correspondientes Planes Territoriales Parciales, en el caso de entidades locales de escasa población y con una estructura urbana polinuclear o de varios núcleos de población residenciales (fundamentalmente en municipios del Territorio Histórico de Álava, dada su dinámica regresiva

(53) De acuerdo con el artículo 7.1 del Decreto 28/1997 y Capítulo 22, punto 2.2. IV.a) de su Anexo, atendiendo a los criterios de cuantificación residencial recogidos en el Anexo 1 del Capítulo 21, en relación con el Capítulo 12 de las Directrices.

va) se sustituyen las reglas generales por la de posibilitar, en cada núcleo, un incremento de viviendas no superior al número de viviendas existentes⁵⁴.

En cuanto a la oferta de suelo industrial, el artículo 8 del Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial, señala que hasta que se redacten los correspondientes Planes Territoriales Parciales, el planeamiento municipal se atenderá a los criterios para la cuantificación de suelo para actividades económicas que viene aplicando la Comisión de Ordenación del Territorio, cuestión que ratifica el propio texto de las Directrices en el punto 4.2 del Capítulo 9. Todo ello con fundamento en la mencionada Ley 5/1993, de 16 de julio, de modificación de la Ley de Territorios Históricos, que establece que en tanto no se aprueben los instrumentos de ordenación territorial cumplirán la función de determinaciones de planeamiento de rango superior los criterios de la Comisión de Ordenación del Territorio en lo que se refiere a la cuantificación de suelo para el desarrollo industrial⁵⁵.

LA OFERTA DE SUELO INDUSTRIAL Y RESIDENCIAL QUEDA FIJADA CON BASE EN UNOS CRITERIOS QUE, A FALTA DE PLAN TERRITORIAL PARCIAL, FIJAN LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

(54) Como disponen el artículo 7.2 del Decreto 28/1997 y el punto 4.11, del Capítulo 12, de las Directrices, en relación con el punto 2.2.II.a) del Capítulo 22.

(55) Los criterios que ha utilizado la Comisión de Ordenación del Territorio desde 1994, tras la aprobación inicial del Plan Territorial Sectorial de Suelo para Actividades Económicas, por la Orden de 29 de julio de 1994, del Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, han sido los configurados en tal proyecto (BOPV de 25 de agosto). No obstante, desde la aprobación inicial del posterior Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y de Equipamientos Comerciales, por la Orden de 21 de julio de 2003, de los Consejeros de Industria, Comercio y Turismo y de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, los criterios que ahora se utilizan son los enunciados en este texto (BOPV del 31). En concreto en él se distinguen, en el Capítulo 5.4.1, tres categorías de municipios –de “interés preferente”, de “crecimiento moderado” y de “bajo desarrollo”– y se adscriben la totalidad de los municipios de la CAPV a la categoría correspondiente.

En los municipios de “interés preferente” se propone una política de ordenación, gestión y promoción urbanística de los suelos de actividad económica con niveles de intervención en la política de: mejora de los suelos ocupados consolidados, de reconversión y remodelación de las áreas industriales obsoletas, facilitando el traslado de las empresas y la recuperación de los espacios, de desarrollo de suelos desocupados con calificación industrial, mediante la impulsión, el desbloqueo y la promoción de los polígonos existentes, y de una oferta pública de nuevos suelos para actividades económicas en puntos considerados por el Plan como de interés estratégico general.

En los municipios de “crecimiento moderado” se propone una política básica, en lo relativo a la gestión de sus suelos para actividades económicas, de consolidación de las áreas y las implantaciones ya existentes, con acciones prioritarias de acabado y mejora de las actuales urbanizaciones. Sobre estos municipios no se prevén operaciones públicas importantes de crecimiento o nueva implantación salvo aquellas que obedezcan a estrategias para incentivar la creación de suelos mediante la promoción de pequeños polígonos de interés comarcal. Concretamente, se propone como disposición general que en el planeamiento urbanístico de todos estos municipios, la dimensión de superficie de los suelos para actividades económicas vacantes ascienda como máximo a 10 Ha (15 Ha en la vertiente mediterránea), siempre y cuando exista capacidad de acogida suficiente sin provocar impactos significativos sobre el medio natural.

Finalmente, en los municipios de “bajo desarrollo” se propone la limitación en el planeamiento urbanístico de la dimensión del suelo destinado a la implantación de actividades económicas. Dado que dentro de esta categoría se engloban municipios de muy diferente carácter, importancia demográfica y desarrollo urbano, la limitación de la dimensión del suelo destinado a actividades económicas no deberá aplicarse en todos los casos con el mismo rigor. Mientras que en algunos municipios de mínimo desarrollo urbano enclavados en el medio rural no tiene sentido implantar edificaciones o actividades de carácter específicamente industrial, en los municipios mayores podrán admitirse pequeñas áreas urbanas aptas para la acogida de talleres y pequeñas empresas de ámbito local hasta una superficie máxima de suelo vacante de 3 Ha, siempre que exista capacidad de acogida suficiente sin provocar impactos significativos sobre el medio natural. Estos pequeños polígonos destinados a la implantación de talleres y pequeñas empresas deberán localizarse en los núcleos urbanos como complemento de su estructura urbanística y no en ámbitos rurales aislados del término municipal. Se podrán permitir, asimismo, nuevos desarrollos de suelo para posibilitar la acogida de intervenciones públicas en operaciones de incentiación económica de carácter comarcal.

2. Límites urbanísticos en los márgenes de las aguas interiores

El planeamiento urbanístico debe respetar las medidas de protección en terrenos colindantes con embalses, ríos y arroyos, así como las zonas de servidumbre de uso público y de policía establecidas por la legislación de aguas. Al efecto, las Directrices y los Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Vertiente Cantábrica y de la Vertiente Mediterránea⁵⁶, regulan distintas medidas de protección, entre las que destacan los retiros mínimos que se deben respetar obligatoriamente en las cuatro zonas en las que se clasifican los márgenes de los cauces en función de su nivel de desarrollo urbanístico general.

a) Márgenes de ámbito rural, es decir, suelo clasificado como no urbanizable en el planeamiento urbanístico. El retiro mínimo de la línea de deslinde de cauce público para toda intervención de alteración del terreno natural⁵⁷ debe respetar desde los 50 metros en los embalses, lagos y lagunas y tramos de ríos con cuenca afluyente de superficie mayor a 100 Km², hasta los 15 metros en los arroyos con cuenca afluyente de superficie mayor al Km² y menor a 10 Km².

b) Márgenes ocupadas por infraestructuras de comunicaciones interurbanas, donde se aplica idéntico régimen de retiros mínimos que en los márgenes de ámbito rural, aunque el planeamiento municipal puede suprimir las limitaciones impuestas por el Plan Territorial Sectorial atendiendo a la entidad de la infraestructura.

c) Márgenes en ámbitos desarrollados en los que normalmente el proceso de desarrollo urbano se encuentra consolidado, de tal forma que comprende suelos clasificados como urbanos en el planeamiento urbanístico y los sectores exteriores de las poblaciones con suelo urbanizable, que presentan un nivel de desarrollo edificatorio semiconsolidado en la ordenación espacial de los márgenes del río. En tales supuestos, los retiros mínimos tienen carácter vinculante para toda nueva edificación, y carácter indicativo para las operaciones de conservación, reconversión o sustitución de la edificación existente. En suelo urbanizable las zonas de retiro podrán considerarse cesiones de suelo, obligatorias y gratuitas, como sistema local.

Por ejemplo, para la margen izquierda del río Ebro a su paso por Álava, se establece, en suelo urbano residencial consolidado, 30 metros de retiro desde la línea de encauzamiento, y cuando el cauce no esté deslindado, o linde con polígonos industriales, 50

(56) Vid. la referencia de estos Planes Territoriales Sectoriales en la nota núm. 10. El ámbito de ordenación del Plan Territorial Sectorial de la Vertiente Cantábrica está constituido por el conjunto de las franjas de suelo de 100 metros de anchura situadas a cada lado de la totalidad de cursos de agua de las cuencas hidrográficas cantábricas vertientes en los Territorios Históricos de Bizkaia y Gipuzkoa, así como las franjas de suelo de 200 metros de anchura situadas en el entorno de sus embalses, al tiempo que el Plan Territorial Sectorial de la Vertiente Mediterránea ordena las franjas de suelo de 100 metros de anchura de cada lado de la totalidad de los cursos de agua de la cuenca hidrográfica mediterránea, hasta su desembocadura en el Ebro, y la margen izquierda del Ebro incluida dentro del Territorio Histórico de Álava, así como las franjas de suelo de 200 metros de anchura situadas en el entorno de sus embalses, lagos y lagunas.

(57) Salvo las relativas a labores agroforestales, obras públicas e instalaciones e infraestructuras, o a acciones de protección del patrimonio cultural debidamente justificadas.

metros. En los demás casos, dependiendo de la superficie de la cuenca afluente, así como de si el encauzamiento está o no deslindado, las líneas de retiro varían desde los 10 metros a los 30 metros⁵⁸.

En los supuestos en que los retiros edificatorios no se ajusten a los mínimos establecidos por los Planes Territoriales Sectoriales de Márgenes de los Ríos y Arroyos, se fijarán por el planeamiento general de cada municipio, de tal modo que en los márgenes de los cauces donde el desarrollo urbanístico se encuentre ya consolidado, los retiros podrán coincidir con la edificación existente, siempre que se respete la zona de servidumbre de paso. En casos especiales, por razones topográficas, hidrográficas o de conservación del patrimonio de interés cultural, podrá modificarse excepcionalmente el área de servidumbre de paso, conforme a lo establecido en la legislación de aguas.

d) Márgenes en ámbitos con potencial de nuevos desarrollos urbanísticos, es decir, zonas identificadas como de suelo urbanizable o apto para urbanizar con bajo perfil de ocupación edificatoria, en la que se deben respetar, con carácter vinculante, retiros mínimos para la nueva edificación y para la urbanización, aunque tales retiros tengan carácter indicativo para lo ya existente.

Por ejemplo, para la margen izquierda del río Ebro a su paso por Álava se establece un retiro mínimo de edificación de 50 metros y de urbanización de 30 metros para nuevos polígonos residenciales desde la línea teórica de deslinde con el cauce público. Asimismo, para los nuevos polígonos industriales, el retiro mínimo de edificación y de urbanización se fija en 100 y 70 metros, respectivamente. En los demás casos, dependiendo de la superficie de la cuenca afluente los retiros de edificación varían desde los 12 a los 35 metros y los de urbanización desde los 2 a los 20 metros⁵⁹.

Por último, es importante señalar que las instalaciones o edificaciones existentes, realizadas de conformidad con el planeamiento municipal, que resulten contrarias a lo establecido en los Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos, no se califican como fuera de ordenación, sino que es el planeamiento municipal el que en cada supuesto debe establecer las determinaciones pertinentes al efecto (Disposición Adicional Única de ambos Planes Territoriales Sectoriales).

3. Límites urbanísticos en terrenos colindantes con carreteras y líneas ferroviarias

La Ley de Territorios Históricos –en desarrollo del artículo 10.34 del Estatuto– atribuye a los Órganos Forales la competencia normativa en materia de carreteras, de tal suerte

(58) Vid. al efecto los cuadros de retiros mínimos recogidos en el apartado F.3 de ambos Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Vertiente Cantábrica y Mediterránea de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

(59) Vid. los cuadros completos de retiros mínimos recogidos para estos ámbitos en el apartado F.4 de ambos Planes Territoriales Sectoriales de Ordenación de Márgenes de los Ríos y Arroyos de la Vertiente Cantábrica y Mediterránea de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

que son las distintas Normas Forales las que regulan esta materia en cada Territorio⁶⁰. No obstante, la Comunidad Autónoma ostenta la competencia para coordinar las distintas redes de carreteras, tal como dispone la Ley 2/1989, de 30 de mayo, reguladora del Plan General de Carreteras⁶¹, mediante la que se establece un orden jerarquizado de las carreteras del País Vasco atendiendo a su funcionalidad⁶².

Las Normas Forales de carreteras de los tres Territorios Históricos delimitan las correspondientes zonas de protección y las líneas de edificación con la finalidad de garantizar la seguridad vial, configurando obviamente límites para el planeamiento urbanístico. Así, en las zonas de dominio público⁶³ y de servidumbre⁶⁴, sólo podrán realizarse obras, previa autorización del órgano competente de la correspondiente Diputación Foral, cuando la prestación de un servicio público así lo exija y sea compatible con la seguridad vial o lo requiera el mejor servicio de la carretera.

En la zona de afección⁶⁵, la ejecución de cualquier tipo de obras e instalaciones fijas o provisionales y su cambio de uso o destino está sujeta, asimismo, a la previa autorización del órgano competente de la Diputación Foral, no pudiéndose ejecutar construcciones salvo que queden totalmente fuera de la línea de edificación. En cuanto a las construc-

(60) En el Territorio Histórico de Álava, rigen la Norma Foral 20/1990, de 25 de junio, de Carreteras del Territorio Histórico de Álava, así como la Norma Foral 30/1998, de 23 de noviembre, de aprobación definitiva del Plan Integral de Carreteras de Álava; en Bizkaia, la Norma Foral 2/1993, de 18 de febrero, de Carreteras de Bizkaia y la Norma Foral 8/1999, de 15 de abril, por la que se aprueba el Plan Territorial Sectorial de Carreteras de Bizkaia; y en Gipuzkoa, la Norma Foral 17/1994, de 25 de noviembre, de Carreteras y Caminos de Gipuzkoa.

(61) Conforme al marco normativo establecido por esta Ley y a la anulación de algunos incisos puntuales por la STC 132/1998, de 18 de junio, se aprobó por el Decreto 250/1999, de 8 de junio, el segundo Plan General de Carreteras del País Vasco, correspondiente al período 1999-2010.

(62) Las carreteras se clasifican en cuatro redes: en primer lugar, la *red de interés preferente*, que comprende itinerarios de carácter internacional, los de acceso a los pasos fronterizos, a los puertos y a los aeropuertos de interés general, los itinerarios de tráfico interautonómico de largo recorrido, así como los que atiendan un volumen considerable de pesados o una carga apreciable de mercancías peligrosas; en segundo lugar, la *red básica*, que comprende las carreteras que sin pertenecer a la red de interés preferente, estructuran cada Territorio Histórico formando itinerarios completos y las que teniendo un tráfico importante conecten Territorios Históricos o con otras Comunidades Autónomas; en tercer lugar, la *red comarcal*, que abarca las carreteras que comunican comarcas vecinas, sin tener un tráfico importante; y en cuarto lugar, la *red local*, integrada por carreteras que no pertenezcan a ninguna de las redes anteriores (artículo 5.1 de la Ley 2/1989). Esta clasificación se completa por las Normas Forales de cada Territorio Histórico, creando en algunos casos, nuevas redes, como la *red complementaria* en Bizkaia y la *red vecinal* en Álava.

(63) Formada, como es sabido, por los terrenos ocupados por las carreteras, sus elementos funcionales y una franja de terreno de 8 metros de anchura en autopistas, autovías, vías rápidas y, en general, en todas las carreteras de la red de interés preferente, y de 3 metros en las restantes carreteras, a cada lado de la vía, medidas en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación.

(64) Consiste en dos franjas de terreno a ambos lados de las carreteras, delimitadas interiormente por la zona de dominio público y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación a una distancia de 25 metros en autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales incluidas en las redes de interés preferente, y de 8 metros en el resto de las carreteras, medidas desde las citadas aristas.

(65) Consiste en dos franjas de terreno a ambos lados de la carretera, delimitadas internamente por la zona de servidumbre y externamente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación a una distancia de 100 metros en las autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales incluidas en las redes de interés preferente, y de 50 metros en las carreteras pertenecientes a la red básica, y 30 metros en el resto de las carreteras, medidas desde las aristas. La Norma Foral 17/1994 de carreteras y caminos de Gipuzkoa, no distingue entre la zona de servidumbre y la de afección, estableciendo, junto a la zona de dominio público, dos zonas de protección con las siguientes anchuras: 100 metros en autopistas, autovías y vías rápidas de la red e interés preferente y básica; 50 metros en las restantes carreteras de la red de interés preferente y básica; 30 metros en las carreteras de la red comarcal y de la red local, y 10 metros en los caminos.

ciones e instalaciones ya existentes en esta zona, podrán realizarse obras de reparación y mejora, previa autorización correspondiente, siempre que no supongan aumento de volumen. La denegación de la autorización para las referidas actuaciones deberá fundarse en las previsiones de los planes o proyectos de ampliación o variación de la carretera en un futuro no superior a doce años.

Finalmente, a ambos lados de la carretera se establece una línea de edificación desde la cual hasta la carretera queda prohibida cualquier obra de construcción, reconstrucción o ampliación, con la excepción de las que resulten imprescindibles para la conservación, mantenimiento y ornato de las edificaciones e instalaciones ya existentes, y excepcionalmente, podrán autorizarse obras parciales y actuaciones de consolidación, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición de la finca para la ejecución del planeamiento de obras públicas en el plazo de doce años a contar de la fecha en que se pretendan realizar. La línea límite de edificación se sitúa, con carácter general, a 50 metros en autopistas, autovías y vías rápidas de las redes de interés preferente y básica, a 25 metros en carreteras convencionales de las redes de interés preferente y básica (y también en las restantes carreteras en Álava), a 18 metros en carreteras de la red comarcal y complementaria (y en la red local amarilla de Gipuzkoa), y a 12 metros en la red local en Bizkaia y en la red local gris en Gipuzkoa, medida horizontalmente a partir de la arista exterior de la calzada más próxima, con las excepciones que se prevén en las correspondientes Normas Forales⁶⁶.

Junto a los citados límites urbanísticos establecidos con carácter general será preciso atender a las implicaciones urbanísticas que conllevan los distintos Planes de Carreteras⁶⁷. Asimismo, la Norma Foral 17/1994, de 25 de noviembre, de Carreteras y Caminos de Gipuzkoa establece la obligación de solicitar informe preceptivo de la Administración titular de una carretera, con carácter previo a la aprobación provisional o definitiva (si el procedimiento de aprobación no prevé la aprobación provisional) de cualquier plan o instrumento urbanístico, siempre

**A AMBOS LADOS DE LA
CARRETERA SE ESTABLECE
UNA LÍNEA DE
EDIFICACIÓN DESDE
LA CUAL HASTA
LA CARRETERA QUEDA
PROHIBIDA
LA EDIFICACIÓN,
RECONSTRUCCIÓN O
AMPLIACIÓN, SALVO
CUANDO RESULTE
IMPRESCINDIBLE**

(66) En las variantes o carreteras de circunvalación que se construyan con el objeto de eliminar las travesías de las poblaciones, por ejemplo, la línea límite de edificación se sitúa a 100 metros en Álava y a 50 en Bizkaia medidas horizontalmente a partir de la arista exterior de la calzada en toda la longitud de la variante, y a 75 metros en la zona exterior al centro urbano en Gipuzkoa. Además, en las carreteras que discurren total o parcialmente por zonas de suelo urbano, por ejemplo, el órgano competente de la Diputación Foral puede autorizar construcciones a distancias inferiores cuando la existencia de varios edificios marquen alineaciones de hecho que así lo aconsejen, y de conformidad con el planeamiento urbanístico correspondiente.

(67) Vid. la referencia de los Planes de Carreteras en la nota inicial de este apartado II.A).3.

que supongan modificación del trazado o características de una carretera, impliquen la apertura de nuevos accesos o afecten a las limitaciones de las zonas de protección (artículo 94).

Por su parte, el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria⁶⁸ establece el régimen de protección y condiciones de uso y edificación de las zonas colindantes con las líneas férreas, distinguiendo entre las zonas de dominio público, de servidumbre y de afección.

En primer lugar, en relación con la zona de dominio público⁶⁹, se prohíbe todo tipo de obras o instalaciones que no resulten necesarias para la prestación del servicio ferroviario. Excepcionalmente y por causas debidamente justificadas podrá autorizarse el cruce de la zona de dominio público, tanto aéreo como subterráneo. Asimismo, la construcción de nuevas urbanizaciones y centros o establecimientos tales como hospitales, centros deportivos, docentes y culturales u otros equipamientos equivalentes, implicará la obligación de construir un cruce a distinto nivel y, en su caso, la supresión del paso a nivel preexistente, cuando su acceso conlleve la necesidad de cruzar una línea férrea, siendo el coste de tal construcción y, en su caso, su supresión, de cuenta del promotor de la nueva urbanización o establecimiento.

En segundo lugar, la zona de servidumbre se delimita por dos líneas paralelas de 20 metros en suelo no urbanizable a partir de la zona de dominio público, y de 8 metros en suelo urbano, medidas siempre en horizontal y perpendicularmente al carril exterior de la vía férrea. Dentro de esta zona de servidumbre no podrán realizarse nuevas edificaciones ni reedificaciones, salvo cuando excepcionalmente se justifique que no perjudican al ferrocarril y así lo autorice el titular de la línea ferroviaria.

Finalmente, la zona de afección comienza en los límites externos de la zona de servidumbre y se extiende a una distancia de 50 metros en suelo urbanizable y no urbanizable y de 25 metros en suelo urbano. Se precisa autorización del titular de la línea férrea para construir y reedificar en esta zona de afección; aunque, la denegación sólo podrá fundarse en “perjuicios evidentes para la seguridad del ferrocarril o en planes y proyec-

(68) Vid. la referencia de este Plan Territorial Sectorial en la nota núm. 10 de este trabajo.

(69) Para definir el sistema general de comunicaciones de uso ferroviario, el Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria de la CAPV, distingue entre la red existente y la nueva red ferroviaria. El sistema general de comunicaciones de uso ferroviario en la red existente está configurado por los espacios ocupados por la explanación de la línea ferroviaria, sus elementos funcionales e instalaciones afectas a su correcta explotación, y la banda de terreno de titularidad pública efectivamente existente en cada caso, de dimensiones y configuración según las disposiciones en materia de policía ferroviaria, denominada zona de dominio público.

Una vez ejecutada la infraestructura de la nueva red ferroviaria, constituye el sistema general de comunicaciones de uso ferroviario el conjunto de terrenos ocupados por la explanación de la línea férrea, sus elementos funcionales e instalaciones afectas a su correcta explotación, y una franja de 8 metros de anchura en suelo clasificado como urbanizable y no urbanizable, y de 5 metros en suelo urbano (con las especificidades relativas a los puentes, túneles, viaductos, estructuras y obras similares señaladas en el Plan Territorial Sectorial), si bien la distancia relativa a la zona de dominio público en suelo urbano podrá ser objeto de reducción por la Administración competente en materia de Transportes y Obras Públicas, siempre que se acredite dicha necesidad, y no se ocasione perjuicio a la regularidad, conservación y libre tránsito del ferrocarril, sin que la distancia pueda ser inferior a 2 metros (artículo 18 del Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria de la CAPV).

tos de ampliación o variación de la línea férrea en un futuro no superior a diez años” (artículo 27.2 del Plan Territorial Sectorial de la Red Ferroviaria).

Como última nota cabe señalar que la reclasificación de un suelo no urbanizable por el que discurre el ferrocarril, como suelo urbano o urbanizable, llevará implícita la obligación de los propietarios de dicho suelo de realizar el correspondiente cerramiento con ocasión de la ejecución urbanística de las determinaciones del planeamiento que llevan a cabo tal reclasificación; o antes, si por razones de seguridad, así lo dispone la Administración competente en materia de infraestructuras ferroviarias, a propuesta o previo informe del Ayuntamiento respectivo.

4. Límites derivados de actividades extractivas e instalaciones eólicas

Las Directrices de Ordenación del Territorio imponen al planeamiento municipal el deber de incluir “la delimitación de las zonas afectadas por la realización de actividades extractivas”, así como las que pudieran dedicarse a estos usos como consecuencia de las pertinentes autorizaciones⁷⁰. Se prevé, asimismo, para el futuro, la elaboración de un Plan Territorial Sectorial de zonas canterables que establezca una zonificación de posibles ubicaciones de explotaciones a cielo abierto, como marco de referencia para un tratamiento homogéneo de las actividades extractivas.

Por su parte, el Plan Territorial Sectorial de Energía Eólica⁷¹ identifica y selecciona los emplazamientos para posibilitar la implantación de parques eólicos⁷², cuya posterior ubicación no precisa planeamiento de desarrollo, y sólo requiere la aprobación del correspondiente proyecto técnico⁷³, en los términos previstos por la legislación eléctrica, junto con la autorización administrativa de la instalación otorgada por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco, en la que se fijará, de acuerdo con el Plan Territorial Sectorial, su delimitación exacta.

(70) De acuerdo con el artículo 11 del Decreto 28/1997, de 11 de febrero y el punto 5.3.B).b).3 del Capítulo 8 del documento de las Directrices, en relación con el punto 2.2.II.a) del Capítulo 22. Las actividades de prospección e investigación minera no tienen la consideración de actividad extractiva a los efectos de las Directrices, debiendo regularse por su normativa específica.

(71) Vid. la referencia de este Plan en la nota número 10 de este trabajo. Su ámbito material está limitado exclusivamente a los parques eólicos que cuenten con más de ocho aerogeneradores, viertan la energía generada en la red general y tengan una potencia instalada superior a 10 MW (artículo 2.2 de las Determinaciones del citado Plan Territorial Sectorial). Un comentario crítico sobre el referido Plan Territorial Sectorial puede verse en I. LASAGABASTER HERRARTE e I. LAZCANO BROTONS, “El Plan Territorial Sectorial eólico: análisis crítico de su regulación”, RVAP, núm. 64, págs. 145 a 192.

(72) El Plan Territorial Sectorial divide los emplazamientos seleccionados en dos grupos, de modo que las instalaciones de parques eólicos se hagan preferentemente en alguno de los emplazamientos incluidos en el Grupo I (Ordunte, Ganekorta, Oiz, Mandoegi, Elgea-Urkilla y Badaya), lo que permite, según el Plan, el cumplimiento de los objetivos energéticos con el mínimo impacto ambiental; únicamente se permiten instalaciones en alguno de los emplazamientos del Grupo II (Gazume, Kolometa, Arkamo, Montes de Iturrieta y Cruz de Alda-Arlaba) cuando se acredite la dificultad objetiva para el cumplimiento de los objetivos energéticos previstos sin recurrir a dichos emplazamientos (Disposición Adicional Segunda del Plan Territorial Sectorial de la Energía Eólica).

(73) Debiendo someterse éste a la evaluación individualizada de impacto ambiental, en los términos establecidos en los artículos 12 y 13 del Plan Territorial Sectorial de la energía eólica y en los artículos 43.b), 47 y los relacionados con los mismos de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco y apartado B.3 de su Anexo I.

Dado que las determinaciones del Plan Territorial Sectorial eólico, junto con los planos de ordenación que se acompañan como anexos, prevalecen sobre las determinaciones de los planes y normas municipales, el planeamiento municipal debe incorporar, forzosamente, tras la entrada en vigor del citado Plan Territorial Sectorial, los usos y actividades de captación y transformación de energía eólica en los terrenos afectados por los emplazamientos seleccionados. Además, la normativa municipal urbanística deberá respetar el régimen de usos autorizados y prohibidos previsto por el artículo 16.4 del Plan Territorial Sectorial para la franja de terreno de anchura igual al doble de la longitud de las palas de los aerogeneradores, así como la servidumbre de paso de energía eléctrica, en los términos establecidos por la legislación del sector eléctrico.

B) Estándares urbanísticos para la construcción de viviendas de protección oficial

Tratando de responder a la problemática generalizada de la carestía de la vivienda y en desarrollo del artículo 47 de la Constitución, la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, introdujo, en su primer capítulo, una herramienta para fomentar la construcción de viviendas de protección pública⁷⁴, que consiste en imponer a los instrumentos de planeamiento de municipios con población superior a 7.000 habitantes⁷⁵, la obligación de calificar suelo con destino a la construcción de viviendas some-

(74) Entre sus antecedentes, resulta significativa la iniciativa local llevada a cabo por el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 con base en la Directriz núm. 17 del Planeamiento Territorial y Urbanístico de 20 de octubre de 1981, dirigida a calificar suelo urbanizable privado con destino a la construcción de viviendas de protección oficial, medida que fue rechazada por una constante doctrina del TS al entender que suponía una limitación del derecho de propiedad sin contar con una cobertura legal específica [SSTS de 1 de junio de 1987 (Ar. 5906), de 5 de febrero (Ar. 2299), 8 de julio (Ar. 5749) y 3 de noviembre de 1992 (Ar. 8743), entre otras, y más recientemente la STS de 29 de marzo de 1999 (Ar. 2645) y la STSJ de Castilla y León de 3 de marzo de 2003 (Ar. RJCA 2003\209)]. Pueden verse al respecto los trabajos de A. JIMÉNEZ LUNA, "La afectación del suelo a la construcción de viviendas de protección oficial como determinación del planeamiento general en suelo urbanizable programado", RDU, núm. 92, 1985, págs. 13 a 26; B. CRESPO HIDALGO, "La vinculación del suelo a las Viviendas de Protección Oficial", RVAP, núm. 25, 1989, págs. 181 a 202; A. ARZUA ARRUGAETA, "A propósito de la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística", RVAP, núm. 41, 1995, págs. 510 a 525 y P. GARRIDO GUTIÉRREZ, "Algunas notas sobre la intervención de la administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre vivienda", RVAP, núm. 45-I, 1996, págs. 146 a 152.

En atención a la referida doctrina jurisprudencial, la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco, contempló la posibilidad de que los Ayuntamientos delimitaran en el planeamiento general áreas o sectores de suelo urbano, urbanizable programado o apto para urbanizar, en los que debían cumplirse las previsiones de las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales Parciales en materia de vivienda sometida a cualquier régimen de protección oficial y de suelo industrial de promoción pública, para lo que podían clasificar y calificar el suelo que resultara necesario (Disposición Adicional Sexta). En el ámbito estatal, como es sabido, el artículo 35.3 de la Ley 8/1990 y el 98.3 del TRLS de 1992, entre otros, reconocieron indirectamente la facultad de que el planeamiento general calificara terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, si bien su declaración de inconstitucionalidad por la STC 61/1997 habría privado de todo soporte legal a tales actuaciones en los supuestos en que la legislación autonómica no regulara tal facultad.

(75) En municipios con población inferior a 7.000 habitantes no son de aplicación obligatoria los estándares de viviendas de protección pública, por considerarse que en tales municipios la problemática de la vivienda no es tan acentuada (Exposición de Motivos de la Ley 17/1994), si bien el Consejero competente en materia de urbanismo y vivienda, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio, puede disponer su aplicación obligatoria a alguno de estos municipios cuando así lo aconseje la ordenación territorial y la situación del mercado de la vivienda. La resolución se aprueba previa audiencia por el plazo de un mes a los municipios y Diputación Foral afectados (artículo 2.2 de la Ley 17/1994).

tidas a cualquier régimen de protección pública⁷⁶, estableciendo unos estándares mínimos en función de la clasificación del suelo, que se aplican sobre el aprovechamiento materializable en número de viviendas (o sobre el techo edificable residencial, si el planeamiento no determina el parámetro de número de viviendas).

En suelo clasificado como urbano, el estándar mínimo a respetar por el planeamiento de los municipios de más de 7.000 habitantes, es el 20 por ciento sobre el incremento del número de viviendas en edificios de nueva planta previsto por el planeamiento en operaciones integradas de reforma interior que deban ser ejecutadas mediante unidades de ejecución, tanto si son ordenadas por un plan especial de reforma interior como por el propio planeamiento general, siempre que conlleven un incremento residencial de cierta entidad⁷⁷. Quedan excluidas de la aplicación del referido estándar las actuaciones asistemáticas en suelo urbano.

En suelo urbanizable programado (en la actualidad delimitado o sectorizado) para cada uno de los cuatrienios y en suelo apto para urbanizar, los instrumentos de planeamiento de municipios de población superior a 7.000 habitantes deben calificar como suelo destinado a la construcción de viviendas sujetas a protección pública, la superficie de terreno que resulte necesaria para materializar el aprovechamiento mínimo del 65 por ciento del total residencial previsto en esta clase de suelo⁷⁸. El referido estándar se debe contemplar en cada sector de suelo urbanizable programado o apto para urbanizar, aunque lo que en la revisión del planeamiento general debe acreditarse es el

**LOS PLANES
URBANÍSTICOS
DE MUNICIPIOS CON MÁS
DE 7.000 HABITANTES
DEBEN CALIFICAR UN
MÍNIMO DE SUELO
DESTINADO A CONSTRUIR
VIVIENDAS
DE PROTECCIÓN OFICIAL**

(76) De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 142/1997, de 17 de junio, de desarrollo de la Ley 17/1994, las viviendas sometidas a cualquier régimen de protección pública son, a los efectos de la mentada Ley, las de protección oficial reguladas en la legislación sectorial vigente como tales. Puede verse al efecto el artículo 2 del Decreto 315/2002, de 30 de diciembre, sobre régimen de viviendas de protección oficial y medidas financieras en materia de vivienda y suelo (BOPV de 31 de diciembre). Ahora no puede entrarse en la trascendental importancia que tiene el perfilar un concepto estricto de vivienda de protección oficial o de protección pública en el sentido de vivienda de propiedad pública, de cuyo uso se beneficien —en alquiler o por concesión del derecho de superficie— precisamente, quienes no pueden acceder a la adquisición de vivienda libre.

(77) En concreto, en municipios con población comprendida entre 7.000 y 20.000 habitantes, cuando el incremento del número de viviendas previsto sea igual o superior a 50 viviendas o, en defecto de su determinación, a 5.000 m² de techo edificable residencial; en municipios con población entre 20.000 y 50.000 habitantes, cuando el incremento del número de viviendas previsto sea igual o superior a 75 viviendas o, en defecto de su determinación, a 7.500 m² de techo edificable residencial; y finalmente, en municipios con más de 50.000 habitantes, cuando el incremento del número de viviendas previsto sea igual o superior a 100 viviendas o, en defecto de su determinación, a 10.000 m² de techo edificable residencial. No obstante, el planeamiento municipal, en su revisión o adaptación a la Ley 17/1994, puede establecer, justificadamente, parámetros o incrementos residenciales inferiores, en función de las características del municipio y su problemática de vivienda (artículos 2.2 y 2.3 del Decreto 142/1997 por el que se desarrolla la referida Ley).

(78) Lógicamente, los programas de actuación urbanística que se formulen y aprueben en desarrollo de los planes generales de ordenación urbana, deben contener las determinaciones precisas para el cumplimiento del estándar mínimo previsto para el suelo urbanizable programado residencial (artículo 4 de la Ley 17/1994).

cumplimiento global del 65 por ciento del suelo urbanizable programado para cada uno de los cuatrienios o del suelo apto para urbanizar, y justificarse la distribución de viviendas de protección oficial.

Obviamente, las determinaciones de localización de los estándares mínimos de viviendas de protección pública deben recogerse en los planes generales y normas subsidiarias para los ámbitos de suelo urbano afectados, en los planes especiales de reforma interior para los ámbitos en que se actúe por unidades de ejecución, y en los planes parciales en suelo urbanizable programado o apto para urbanizar.

Como fácilmente se puede imaginar, los altos estándares exigidos han dado lugar a la búsqueda de fórmulas esquivas o circundantes, algunas de dudosa legalidad. En este sentido, resulta cada vez más común que los Ayuntamientos recurran a la vía abierta con carácter excepcional por la Ley 17/1994 que consiste en solicitar al Consejero competente en materia de urbanismo y vivienda⁷⁹, autorización para establecer porcentajes inferiores a los exigidos con carácter general, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio, en los supuestos en que se pueda acreditar el “cumplimiento global” de los estándares mínimos y siempre que las circunstancias urbanísticas del municipio así lo requieran⁸⁰. Vía que se facilita mediante la adopción del acuerdo por

(79) En la actualidad se corresponde con el Consejero del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, creado por el Decreto 19/2001, de 17 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 7/2001, de 16 de julio, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La estructura orgánica y funcional de dicho Departamento se regula por el Decreto 40/2002, de 12 de febrero, publicado en el BOPV del 20.

(80) El procedimiento para solicitar la autorización de porcentajes inferiores se establece en el artículo 6 del Decreto 142/1997, con las dificultades que entraña el concepto y cálculo del “cumplimiento global”, debido a que no se especifica si abarca todo el suelo urbanizable, o tanto el suelo urbanizable como el suelo urbano, o el conjunto del término municipal. Lo que simplemente se infiere de los textos normativos es que tal excepción se podrá autorizar en los instrumentos de planeamiento general, en los programas de actuación urbanística, en los planes especiales de reforma interior o en los planes parciales. Sobre la interpretación del concepto de “cumplimiento global”, puede verse el trabajo de A. ARZUA ARRUGAETA, “A propósito de la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística”, R/VAP, núm. 41, 1995, págs. 523 y 524. Asimismo, las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 1012/2001, de 27 de septiembre (Ar. JUR 2002\79466) y núm. 1139/2001, de 15 de octubre (Ar. RJCA 2002\523) han afirmado “la posibilidad de realizar un cómputo global del cumplimiento del estándar en el conjunto del ámbito ordenado por el PGOU, efectuando una redistribución no uniforme en las distintas áreas del término municipal” (FJ 8º de ambas sentencias).

Por lo demás, la realidad demuestra que las fórmulas teóricamente excepcionales para el cumplimiento global de los referidos estándares pueden ser de muy diversa índole y se llegan a combinar distintas opciones, como por ejemplo, cuando se suprime el estándar de suelo destinado a la construcción de viviendas de protección pública en un sector incluido en suelo apto para urbanizar, y se compensa con la reserva para la construcción de viviendas de protección pública que se efectúa en algunos ámbitos de suelo urbano y suelo apto para urbanizar [Orden de 20 de octubre de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se autoriza dicha compensación en el sector R-3 Tepeyac con las reservas efectuadas en las zonas urbanas UN-21 El Barranco, UN-22 Inmaculada y UN-23 Revilla, así como en los sectores R-1 y R-2 El Carmen, de las Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipal de Zalla, publicada en el BOPV de 9 de diciembre]; o con la compensación del estándar de suelo destinado a la construcción de viviendas sujetas a protección pública en los sectores de suelo apto para urbanizar de baja densidad con las reservas efectuadas en los sectores de suelo apto para urbanizar de media densidad y en un nuevo sector de suelo apto para urbanizar [Orden de 6 de mayo de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se autoriza dicha compensación, en el marco de la modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Mungia para su adaptación a la Ley 17/1994, publicada en el BOPV de 11 de junio]; o la compensación del estándar de viviendas de protección oficial que se debería aplicar en varios ámbitos de suelo urbanizable y suelo urbano, con la reserva establecida en otras áreas por el Plan General de Ordenación Urbana [Orden de 27 de marzo de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se autoriza dicha compensación en los ámbitos de suelo urbanizable y en parte de los incluidos en suelo urbano con las reservas efectuadas en las áreas Akisoalde,

silencio positivo, puesto que la falta de respuesta del Consejero en el plazo de sesenta días se entiende como favorable a la solicitud del Ayuntamiento (artículo 5.2 de la Ley 17/1994).

Asimismo, en ocasiones, teniendo en cuenta las altas exigencias en suelo urbanizable programado (sectorizado o delimitado) o apto para urbanizar, se clasifica como suelo urbano, el suelo que más propiamente debería ser urbanizable, sobre todo, cuando se pretenden recalificar para el desarrollo lógico del municipio las zonas periféricas de uso industrial que han quedado obsoletas.

En algún caso, además, el planeamiento general ha llegado a adscribir *ex novo* al régimen de protección oficial, viviendas libres ya existentes, que en ningún momento habían sido previamente calificadas –ni provisional ni definitivamente– como de protección, sin otra consecuencia o efecto jurídico que el de aparentar el cumplimiento de los estándares de viviendas de protección pública.

La aceptación de estas y otras vías alternativas para “maquillar” el cumplimiento de las prescripciones de la Ley 17/1994 exige reflexionar –entre otras cuestiones⁸¹– sobre si resulta adecuado establecer unos estándares tan rígidos que no permitan una adaptación más flexible a la realidad social, económica y territorial de cada municipio y sobre si no sería más eficaz ampliar los márgenes de autonomía de los municipios para que intenten buscar soluciones particulares más certeras en el problema concreto de la vivienda, adaptado a las particularidades locales⁸².

C) Especificidades en la clasificación del suelo no urbanizable

La vigente Ley vasca 5/1998, de 6 de marzo, de medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana –aprobada para llenar el vacío legal que supuso la declaración de inconstitucionalidad de una parte sustancial del articulado del TRLS de 1992 por la STC 61/1997– regula, en su primer artículo, tres categorías de suelo no urbanizable: el protegido, el común y el de núcleo rural.

El suelo no urbanizable protegido es definido como el suelo al que el planeamiento otorga esta calificación en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o cul-

Urbarri, Cerrajera 2 y Zabalgune 2, del Plan General de Ordenación Urbana de Arrasate, publicada en el BOPV de 29 de mayo]; o, finalmente, la compensación del déficit del estándar de suelo destinado a la construcción de viviendas sujetas a protección oficial en una unidad de actuación de suelo urbano, con su ubicación en otras unidades de actuación incluidas en suelo urbanizable [Orden de 3 de enero de 2003, del Consejero de Vivienda y Asuntos Sociales, por la que se autoriza dicha compensación en la Unidad de Actuación UAR 44 Alfa-San Andrés y su ubicación en las Unidades de Actuación UAR 45 Asola-Igartza y UAR 46 Urki-Kurutzekua de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Eibar, publicada en el BOPV de 20 de febrero].

(81) No puede entrarse ahora en todas las fórmulas que cubija la vivienda de protección oficial o la vivienda de protección pública. Lo que sí cabe decir, sin duda, es que en aquellos casos en que se transfiera la propiedad de la vivienda pública y ésta se incorpore al mercado libre tras el transcurso de ciertos años, supone que las plusvalías benefician al propietario sin que con ello pueda hacerse frente al mercado especulativo, lo que no sucedería si sólo se transfiriese el derecho de superficie por tiempo limitado.

(82) Puede verse en este sentido la crítica opinión de A. ARZUA ARRUGAETA, que considera más idóneo que los niveles mínimos de viviendas de protección oficial sean establecidos de forma matizada y acomodada a las peculiaridades locales, comarcales, etc., por las Directrices, o en su caso, por el eventual Plan Territorial Sectorial en materia de Suelo Residencial, *op. cit.*, págs. 516 y 517.

turales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico [como fiel reflejo del inciso final del declarado inconstitucional artículo 12 del TRLS de 1992 y del artículo 80.b) del TRLS de 1976]. Por consiguiente, esta categoría de suelo no urbanizable debe entenderse totalmente compatible con el suelo no urbanizable de especial protección del artículo 9.1 de la Ley estatal 6/1998 —aprobada con posterioridad a la Ley vasca—, así como con el suelo protegido por voluntad municipal a través del planeamiento general por su valor agrícola, forestal, ganadero, de riqueza o riesgo natural, paisajístico, histórico, arqueológico, científico, ambiental o cultural, etc. (primer inciso del artículo 9.2 de la Ley 6/1998).

El suelo no urbanizable común definido, con carácter residual, como el “suelo no incluido en ninguna de las otras dos categorías de suelo no urbanizable que se preserva del desarrollo urbano y no susceptible de otros aprovechamientos que los agropecuarios”, responde al carácter residual que ostentaba el suelo no urbanizable con anterioridad a la Ley estatal 6/1998. En la actualidad, sin embargo, sólo será posible clasificar suelo como no urbanizable común cuando el planeamiento general lo delimite positivamente y justifique su inadecuación para su desarrollo urbano⁸³, “bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”, todo ello de conformidad con la facultad que ha reatribuido a los municipios el inciso final añadido al artículo 9.2 de la Ley 6/1998, mediante la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes, aunque de forma más limitada que la prevista en la redacción original del referido artículo⁸⁴.

Tanto en el suelo no urbanizable protegido como en el común, la legislación vasca prohíbe la construcción de nuevas edificaciones destinadas a vivienda, siempre que no se hallen vinculadas a una explotación agropecuaria⁸⁵, si bien, en todo caso, pueden autorizarse construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución y entretenimiento de

(83) Puede verse en este mismo sentido la conclusión de J. GATÓN PÉREZ DE ALBÉNIZ, en *Instrumentos de Planeamiento urbanístico en la CAPV: apuntes genéricos*, HAEE-IVAP, Bilbao, 2000, pág. 149.

(84) Como es sabido, la redacción original de la Ley estatal 6/1998 reconocía a los municipios en su artículo 9.2 *in fine* la facultad de excluir del proceso urbanizador los terrenos que el planeamiento general considerase “inadecuados para el desarrollo urbano”. Con posterioridad, este último inciso del artículo 9.2 fue suprimido por el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 9 de la Ley 6/1998, consideró que el criterio de clasificación del suelo no urbanizable basado en la “inadecuación para su desarrollo urbano” otorgaba un amplio margen al planeamiento general para establecer los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, y fue la concurrencia de los dos criterios de clasificación contenidos en el artículo 9 de la Ley 6/1998 (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano), en la concreta redacción de 1998, lo que le llevó a rechazar el reproche de inconstitucionalidad, por considerar que la definición de suelo no urbanizable no imponía un concreto modelo urbanístico y territorial. Recientemente, la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes, ha vuelto a reconocer al planeamiento general la facultad de clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que considere “inadecuados para el desarrollo urbano” por alguno de los dos motivos mencionados *supra*, que pueden ser interpretados tan ampliamente que el control de su concurrencia deberá atender a la motivación con que se justifique la decisión municipal en cada supuesto concreto.

(85) Con anterioridad a la aprobación de la Ley vasca 5/1998, la posibilidad de que en suelo no urbanizable se autorizase la construcción de edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares donde no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población (artículos 16.3.2 del TRLS de 1992 y 86.1 en relación con el 85.1.II del TRLS de 1976) fue rechazada por las Directrices de Ordenación Territorial, al prohibir en suelo no urbanizable el uso de la vivienda unifamiliar o bifamiliar aislada salvo en aquellos casos en que, fehacientemente, se demuestre su vinculación a la explotación de los recursos agropecuarios (artículo 10.1 del Decreto 28/1997, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV).

obras públicas, así como las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que se requieran para el correcto uso y mantenimiento del suelo no urbanizable (artículo 1.2 de la Ley vasca 5/1998). Las unidades mínimas de cultivo, a los efectos de poder efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos en suelo no urbanizable, varían en función de las distintas comarcas y Territorios Históricos y según se trate de tierras de secano o de regadío, siendo, con carácter general, de 3 Ha para el Territorio Histórico de Álava⁸⁶, 1 Ha para Gipuzkoa y 0,75 Ha para Bizkaia, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 168/1997, de 8 de julio, por el que se regulan las explotaciones agrarias prioritarias en la CAPV y se determinan las unidades mínimas de cultivo en los distintos Territorios Históricos y comarcas de la CAPV.

La tercera categoría de suelo no urbanizable es la que la legislación vasca denomina como de núcleo rural, es decir, el suelo al que el planeamiento otorga esta calificación por constituir agrupaciones de seis o más caseríos en torno a un espacio público que los aglutina. Se caracteriza por la posibilidad de incrementar el aprovechamiento urbanístico o el número de viviendas, con el límite de no superar el doble del ya existente, y en ningún caso, el número total puede ir más allá de las treinta viviendas, sumando las existentes y las nuevamente previstas⁸⁷. No se permite definir en esta categoría nuevos equipamientos o espacios libres ni vías públicas de nuevo trazado, de tal forma que únicamente se posibilite regularizar los límites y alineaciones de lo existente.

Aunque formalmente esta categoría se regula como un tipo de suelo no urbanizable, materialmente, los ámbitos de núcleo rural podrían encuadrar mejor en la clase de suelo urbano, siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas para tal clasificación y se hallen “integrados en una malla urbana”⁸⁸. Es

**EL SUELO NO
URBANIZABLE DE NÚCLEO
RURAL RECIBE ESTA
CALIFICACIÓN
DEL PLANEAMIENTO
POR CONSTITUIR
AGRUPACIONES DE SEIS O
MÁS CASERÍOS EN TORNO
A UN ESPACIO PÚBLICO
QUE LOS AGLUTINA**

(86) Si bien para la Montaña Alavesa, las Estribaciones del Gorbea y las tierras de secano de La Rioja Alavesa se establecen 2 Ha, y para las tierras de regadío de La Rioja Alavesa y la Cantábrica Alavesa, 1 Ha.

(87) Al efecto, los instrumentos de planeamiento general deben establecer la disposición de las parcelas vinculadas a la edificación, las parcelas susceptibles de ser construídas que deben contar con acceso directo desde una vía pública, la superficie de parcela mínima, la edificabilidad, el número de alturas máximo y los parámetros de separación de la edificación a predios colindantes y viales [artículo 1.3.b) de la Ley 5/1998].

(88) Por ejemplo, los núcleos rurales gallegos –formalmente no integrados en suelo urbano, ni en urbanizable ni en no urbanizable– encuentran su equivalencia con el suelo urbano a los efectos de determinar el régimen jurídico básico que resulta de aplicación, vid. al respecto el trabajo de L. PAREJO ALFONSO, “El régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria”, en *Derecho urbanístico de Galicia*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, págs. 318 y ss. En el mismo sentido, la Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística del Principado de Asturias, califica como “suelo no urbanizable de ocupación residencial” al constituido por núcleos rurales de asentamientos consolidados de población de carácter rural y tradicional, e incluye en tal categoría “los asentamientos de población que, pese a contar, eventualmente con servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica para sus necesidades propias como tales asentamientos rurales, no estén integrados en una malla urbana”, requisito que, como es sabido, ha venido exigiendo la jurisprudencia reiterada del TS para clasificar el suelo como urbano [entre otras muchas, las SSTs de 9 de abril de 2003 (Ar. 3696), de 16 de enero de 2003 (Ar. 667), de 19 de diciembre de 2002 (Ar. 380)].

por ello que incluso la Ley vasca 5/1998 establece que las parcelaciones y la obtención del suministro de servicios urbanísticos, así como las limitaciones y servidumbres para la protección del dominio público se rigen en esta categoría de suelo por las mismas reglas que las establecidas para el suelo urbano [artículo 1.3.a) de la Ley 5/1998).

Finalmente, cabría plantearse —desde una perspectiva teórico-constitucional— el problema formal de si el suelo no urbanizable de núcleo rural tiene encaje en los parámetros enunciados con posterioridad por los artículos 9 y 20 de la Ley estatal 6/1998. Al respecto, no cabe olvidar, como señala PAREJO ALFONSO que aun habiendo sido admitida por la STC 164/2001, la clasificación estatal del suelo desborda notoria y rotundamente, por falta de competencia para su establecimiento, el régimen de derechos y deberes de los propietarios, que la propia Ley 6/1998 luego define. Hecho que resulta evidente si se recuerda que los criterios de clasificación del suelo tenían en el TRLS de 1992 carácter de derecho supletorio⁸⁹.

Por otro lado, no se olvide que si expresamente se permite la competencia de las Comunidades Autónomas para “fijar y regular, a efectos de planificación o gestión, otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas” a las fijadas por la Ley 6/1998 (STC 164/2001, FJ 12º), con más razón se debería admitir la posibilidad de establecer dentro de cada clase de suelo distintas categorías en función del modelo territorial que se pretenda, siempre y cuando se respete el contenido mínimo de la legislación estatal, como establece la mayoría de las leyes autonómicas posteriores a la Ley 6/1998, que prevén criterios complementarios a los previstos por las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad.

En este sentido, MARTÍN REBOLLO destaca el reconocimiento implícito por la STC 164/2001 “de la posibilidad de que la legislación autonómica amplíe el concepto o el régimen del suelo rústico siempre que respete el contenido mínimo (básico y debido) de la normativa estatal”⁹⁰, y añade que el hecho de que la Ley estatal no mencione expresamente entre las posibilidades excepcionales del suelo no urbanizable el fenómeno de la segunda residencia aislada no debe conducir a pensar que ha de quedar excluido de raíz⁹¹. De igual modo, *mutatis mutandi*, en ningún caso el suelo no urbanizable de núcleo rural ni los aprovechamientos que en él prevé la Ley vasca 5/1998, incurrirían en inconstitucionalidad sobrevinida desde la perspectiva de los artículos 9 y 20 de la Ley 6/1998, todo ello sin perjuicio de que su mejor encaje en el planeamiento urbanístico podría establecerse como suelo urbano.

(89) “El régimen urbanístico de la propiedad inmobiliaria”, en *Derecho urbanístico de Galicia*, op. cit., págs. 271 y 272.

(90) Vid. su trabajo “La Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria: una visión sistemática”, *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 5, 2002, pág. 88.

(91) *Ibidem*, pág. 85.

D) El aprovechamiento urbanístico: cesiones y redistribución de beneficios y cargas

Como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de una parte sustancial del TRLS de 1992, y la consiguiente aplicación supletoria del TRLS de 1976, el problema jurídico que se planteó en el País Vasco fue la inadecuación de los planes urbanísticos aprobados en desarrollo del TRLS de 1992 a la normativa que emana del TRLS de 1976 y, en concreto, —en lo que aquí concierne examinar de forma particularizada— en materia de cesiones de aprovechamiento urbanístico, su cálculo y redistribución de beneficios y cargas derivadas del planeamiento. Por lo tanto, en el País Vasco forzosamente había que incorporar como Derecho autonómico las técnicas e instrumentos de equidistribución de beneficios y cargas y las cesiones de aprovechamiento —reguladas por el TRLS de 1992— con el fin de proporcionar a los a la sazón vigentes planes urbanísticos la adecuada y necesaria cobertura legal.

Con tal objeto se aprobó de forma inmediata la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determinaba la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística⁹², cuyo artículo único fue modificado más tarde por la Ley 11/1998, de 20 de abril. Con anterioridad, la Ley 5/1998, de 6 de marzo, aprobó distintas medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana. Las Leyes 3/1997 y 5/1998 reproducen lo que el TRLS de 1992 establecía en relación con la delimitación de áreas de reparto en las distintas clases de suelo, el aprovechamiento tipo y su cálculo en suelo urbano y urbanizable, así como su aplicación a las transferencias de aprovechamiento (Disposición Adicional Única de la Ley 3/1997). Asimismo, se trasladan a la legislación vasca las actuaciones mediante unidades de ejecución (regulando los excesos o defectos de aprovechamiento real), así como las actuaciones asistemáticas en suelo urbano y las transferencias de aprovechamientos (artículos 5 y 6 y Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la Ley 5/1998), de tal modo que se ofrece al planeamiento urbanístico la cobertura legislativa que con anterioridad establecía el TRLS de 1992.

Ahora bien, en relación con las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento, la Ley vasca 11/1998, de acuerdo con la nueva Ley estatal 6/1998⁹³, dispone para los propietarios de suelo urbanizable o apto para urbanizar el deber de cesión obligatoria del 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico lucrativo del sector o ámbito correspondiente, libre de cargas de urbanización, al tiempo que para los propietarios de suelo urbano —sin distinción entre el suelo consolidado y el no consolidado— impuso el deber de cesión del 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito corres-

(92) La fecha de publicación en el BOE de la STC 61/1997, de 20 de marzo, coincide con la fecha de aprobación de la Ley vasca 3/1997, publicada un día más tarde en el BOPV de 26 de abril.

(93) Ambas entran en vigor el 5 de mayo de 1998 dado que la Ley estatal 6/1998 se publica en el BOE de 14 de abril sin realizar ninguna referencia a su fecha de entrada en vigor, por lo que se aplica la *vacatio legis* de 20 días, contados, de acuerdo con el artículo 5.1 del Código Civil, a partir del día siguiente, al tiempo que la Ley vasca 11/1998 se publica el 4 de mayo en el BOPV fijando expresamente su entrada en vigor el día siguiente, como señala I. LASAGABASTER, en su trabajo "Urbanismo y sistema de fuentes (Con referencia especial al Auto del TSJ del País Vasco de 27 de septiembre de 1999 y diversas Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Donostia-San Sebastián y Bilbao", *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 4, 2001, págs. 192 y 193.

pondiente, libre de cargas de urbanización, y en el supuesto de obras de rehabilitación, el 10 por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico sobre lo anteriormente edificado (artículo único de la Ley 11/1998)⁹⁴.

Como se sabe, la Ley estatal 6/1998 no exige en suelo urbano consolidado la cesión del 10 por ciento del aprovechamiento⁹⁵. Sin embargo, como se ha adelantado, la Ley vasca 11/1998 la mantenía en suelo urbano consolidado en concordancia con la legislación vasca precedente y la estatal de 1992. Con posterioridad, la STC 54/2002, de 27 de febrero, declaró inconstitucional y nulo el primer apartado del artículo único de la Ley vasca 11/1998 “en la medida en que establece para los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización un deber de cesión del 10 por ciento del aprovechamiento urbanístico lucrativo o, en el supuesto de obras de rehabilitación, el 10 por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico”. Tomás Ramón FERNÁNDEZ ha señalado que “el resultado estaba *cantado*” una vez resuelto por la STC 164/2001, de 11 de julio, la constitucionalidad de las condiciones básicas establecidas por el artículo 14 de la Ley 6/1998⁹⁶. Cuestión distinta, y de fondo, es que las reglas estatales relativas a la inexistencia del deber de cesión de aprovechamiento en suelo urbano consolidado, puedan cohonestarse con la doctrina que declaró inconstitucional el artículo 27 del TRLS de 1992, en la medida en que las condiciones básicas derivadas del artículo 149.1.1 de la CE deben ser siempre de mínimos, y no de máximos, de tal modo que se dejen opciones abiertas al legislador autonómico⁹⁷.

Por su parte, el fallo de la STC 54/2002 —en relación con su fundamento jurídico noveno— dispone que la citada declaración de inconstitucionalidad, de conformidad con el principio de seguridad jurídica, sólo será “eficaz *pro futuro*, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme”, a efectos de no distorsionar de forma grave “la actividad de gestión urbanística desarrollada al amparo de la norma declarada inconstitucional, tanto por los municipios vascos como por los particulares, trascendiendo, incluso, las previsibles consecuencias económicas que la revisión de las cesiones obligatorias

(94) Esta normativa modificó el porcentaje de cesión del 15 por ciento del aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento para el suelo urbano y urbanizable o apto para urbanizar, que estableció la Ley vasca 3/1997, de 25 de abril, por la que se determinaba la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

(95) Tal supresión deriva, como es sabido, del artículo 2.1 del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y de la Ley estatal 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, que excluyeron de todo deber de cesión de aprovechamiento urbanístico a los propietarios de suelo urbano, que por estar ya transformado no precisaba su inclusión en unidades de ejecución.

(96) Puede verse al respecto su trabajo “La distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado en la Sentencia constitucional 54/2002, de 27 de febrero”, *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 7, 2003, págs. 91 a 94, en especial, pág. 91.

(97) Al respecto argumenta J. BARNÉS que las SSTC 164/2001 y 54/2002 “no parecen entenderlo así” en contra de la STC 61/1997, *Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. Análisis de la jurisprudencia constitucional*, Bosch, Barcelona, 2002, pág. 349; pueden verse reflexiones complementarias sobre el artículo 149.1.1 de la CE en las págs. 41 a 62, 268 a 284 y 332 y ss., entre otras, del citado trabajo. Vid. asimismo, L. LÓPEZ GUERRA, “La doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 149.1.1 CE”, en AAVV, *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 1992, págs. 20 y ss., e I. LASAGABASTER, “El derecho de propiedad urbana y el artículo 149.1.1 CE (Nota a la STC 61/1997, de 20 de marzo)”, *RVAP*, núm. 50, 1998, págs. 303 y ss.

ya firmes supondrían para los Municipios, con el consiguiente riesgo de quiebra del principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales”. Resulta evidente que tras la publicación de esta STC 54/2002, todos los procedimientos administrativos y judiciales en relación con los actos no firmes de cesión de aprovechamiento en suelo urbano consolidado y en obras de rehabilitación, deben adecuarse a su doctrina y, por consiguiente, serán declarados nulos los actos no firmes de aplicación de las previsiones de la Ley vasca 11/1998 en este punto.

Ahora bien, ¿qué debe suceder con las previsiones que para todo el suelo urbano estaban contempladas con anterioridad en la Ley vasca 3/1997 y en las que se fijaba una determinada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística? A este propósito debe recordarse que se han planteado distintas cuestiones de inconstitucionalidad⁹⁸, en relación con la aplicación del apartado primero del artículo único de la Ley 3/1997, que establecía en suelo urbano –sin distinguir entre suelo urbano consolidado y no consolidado– la cesión del 15 por ciento del aprovechamiento urbanístico, así como la del 15 por ciento del incremento del aprovechamiento en obras de rehabilitación. Esta redacción tiene su origen en el artículo 27 del TRLS de 1992, dotado de carácter básico –en sus apartados 1, 2 y 4– y que la STC 61/1997 declaró “contrario al orden constitucional de distribución de competencias, en primer lugar, por el carácter fijo y no mínimo tanto de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios, como implícitamente de la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas; en segundo lugar, porque tal determinación la establece acudiendo a un complejo entramado de concretas técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo), que pertenecen a la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas” [FJ 17.c)].

Recuérdese que con anterioridad el artículo 2 del Real Decreto-Ley 5/1996 (modificado parcialmente más tarde por el artículo 2 de la Ley 7/1997) modificó el TRLS de 1992 con una nueva regulación del aprovechamiento y las cesiones de suelo, dotada también de carácter básico, que suprimía en

**LOS ACTOS NO FIRMES
DE CESIÓN
DE APROVECHAMIENTO
EN SUELO URBANO
CONSOLIDADO Y EN OBRAS
DE REHABILITACIÓN QUE
NO SE ADECUAN A
LA DOCTRINA DE LA STC
54/2002 SERÁN
DECLARADOS NULOS**

(98) Entre otras, las cuestiones de inconstitucionalidad número 1662-2002, admitida a trámite por Providencia de 17 de septiembre de 2002 (BOE de 3 de octubre), la número 4707-2001, admitida a trámite por Providencia de 28 de enero de 2003 (BOE de 12 de febrero), la número 5690-2001, admitida a trámite por Providencia de 15 de enero de 2002 pero posteriormente declarada extinta por ATC núm. 190/2002, de 15 de octubre, debido a la terminación del proceso a quo por desistimiento (BOE del 31).

suelo urbano, no incluido en unidades de ejecución, el deber de cesión de aprovechamiento, mientras que en suelo urbano incluido en unidades de ejecución y en suelo urbanizable redujo el porcentaje de cesión con carácter fijo del 15 por ciento al 10 por ciento. Por lo que, de acuerdo con la citada doctrina que emana de la STC 61/1997, estos preceptos incurrirían, materialmente, sin ningún género de duda, en los mismos vicios de inconstitucionalidad que los preceptos ya citados del TRLS de 1992. Sin embargo, como no fueron recurridos, el Tribunal Constitucional no tuvo que pronunciarse formalmente, en la STC 61/1997, a este propósito.

Por lo tanto, desde el parámetro de la constitucionalidad de las cesiones de aprovechamiento del 15 por ciento en suelo urbano consolidado y no consolidado, en aplicación del apartado primero del artículo único de la Ley vasca 3/1997, teniendo en cuenta el momento en que se producen los actos enjuiciados⁹⁹, parece extremadamente difícil, desde el punto de vista material, que el Tribunal Constitucional tome como referencia el artículo 2 del Real Decreto-Ley 5/1996 o de la Ley 7/1997, puesto que la doctrina de la STC 61/1997, proclamaría, sin ninguna duda, la inconstitucionalidad de esa legislación básica como lo hizo con los apartados 1, 2 y 4 del artículo 27 del TRLS de 1992. Sin embargo, desde el punto de vista formal, aunque tal hipótesis parezca descabellada, no puede descartarse, máxime si se tienen presentes los criterios constitucionales que se han hecho derivar del artículo 149.1.1 de la CE en las SSTC 164/2001 y 54/2002, que el nuevo pronunciamiento constitucional pueda anudarse directamente a la inexistencia de cesiones de aprovechamiento en suelo urbano en la legislación estatal de 1976.

Por lo demás, si la doctrina constitucional se desliza por la peligrosa pendiente enunciada, las hipótesis pueden complicarse sobremedida, en la medida que la legislación preconstitucional tampoco preveía cesiones de aprovechamiento en suelo urbano no consolidado y, por supuesto, todas las cesiones tenían un carácter absolutamente fijo, lo que se proscribió por su inconstitucionalidad en la STC 61/1997.

Finalmente, resulta claro que el criterio de interpretación constitucional para resolver la cuestión es el principio de competencia. Pero, al efecto, ¿el artículo 149.1.1 de la CE es atributivo de competencias o el Estado sólo tiene potestad para utilizarlo a la hora de fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales? A este propósito, LASAGABASTER recuerda que el Tribunal Constitucional, “hasta la Sentencia 61/1997, siempre había utilizado junto al artículo 149.1.1 CE otros preceptos constitucionales que justificaban la competencia para dictar cada norma”, de tal forma que la mera “conceptuación de un derecho de propiedad urbana como derecho comprendido en la referencia realizada por el artículo 149.1.1 CE, puede llevar a estimar que en virtud de ese precepto el Estado puede entrar a regular todo tipo de materias porque en definitiva siempre podrá verse afectado un derecho que podrá ser adjetivado según la competencia como derecho de propiedad o

(99) Siempre con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley estatal 6/1998.

libertad de empresa urbana, agrícola, turística o cualquier otro término en el que se pueda pensar”¹⁰⁰.

A mayor abundamiento sobre el artículo 149.1.1 de la CE, “la cuestión que late en materia de distribución de competencias es si el derecho de propiedad urbana otorga derechos urbanísticos o si, por el contrario, los derechos urbanísticos los otorga el planeamiento, es decir, su configuración por los poderes públicos¹⁰¹”. Si se distingue entre derecho de propiedad y los derechos urbanísticos, el artículo 149.1.1 de la CE –con base sólo en el derecho de propiedad civil– no podría permitir el desarrollo del concepto de propiedad urbana en los términos admitidos por el Tribunal Constitucional en la STC 164/2001.

Por otro lado, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha planteado otras cuestiones de inconstitucionalidad –todavía pendientes de resolución– en relación con el apartado segundo del artículo único de la Ley 3/1997¹⁰², que disponía en suelo urbanizable la cesión del 15 por ciento del aprovechamiento urbanístico, mientras que el Real Decreto-Ley 5/1996, modificando el TRLS de 1992, redujo al 10 por ciento la cesión de aprovechamiento en este suelo (artículo 2.2 que fue reproducido íntegramente por la Ley 7/1997). *Mutatis mutandi* cabría repetir al respecto, con mayor razón, las argumentaciones desarrolladas en los párrafos precedentes, puesto que si nos remontáramos a la doctrina de la STC 61/1997 [FJ 17.c)], sin ninguna duda, se abogaría por la inconstitucionalidad de la legislación básica del momento y el debate teórico-constitucional, una vez más, estribaría en saber si el Parlamento Vasco ejercía sus competencias legítimamente en

(100) Pueden verse estas reflexiones en sus trabajos “El derecho de propiedad urbana y el artículo 149.1.1 CE (Nota a la STC 61/1997, de 20 de marzo)”, *RVAP*, núm. 50, 1998, pág. 317; y “Urbanismo y sistema de fuentes (Con referencia especial al Auto del TSJ del País Vasco de 27 de septiembre de 1999 y diversas Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Donostia-San Sebastián y Bilbao)”, *Revista Urbanismo y Edificación*, núm. 4, 2001, pág. 185. Advirtiendo las dificultades intrínsecas que conlleva la cláusula del artículo 149.1.1 de la CE y los riesgos que una interpretación excesivamente amplia podría entrañar para las competencias autonómicas, J. BARNÉS apunta cuatro pautas o criterios para la interpretación de dicho artículo, considerando, en primer lugar, que el artículo 149.1.1 de la CE ha de ser interpretado de forma estricta y sistemática, sin vaciar ni desconocer el régimen competencial constitucional y estatutario; en segundo lugar, la interpretación de dicha regla ha de ser aún más estricta cuando el Estado ejerza este título para regular una materia sobre la que las Comunidades Autónomas ostenten competencias exclusivas; en tercer lugar, dada la importancia del artículo 149.1.1 de la CE en el marco de las técnicas integradoras o de signo unitario dentro del Estado compuesto, “no puede ser anulado en la práctica por temor a su eventual abuso, pues igualmente nocivo resulta cualquier desequilibrio, en más o en menos, sea un perjuicio de la función integradora o de la descentralización”; y finalmente, en cuanto a la densidad del control que a un Tribunal Constitucional le es lícito ejercer, se destaca la necesidad de tener en cuenta el margen de apreciación que ostentan tanto el legislador estatal, como el autonómico, en el ejercicio de sus competencias, de tal forma que una ley impugnada por vulnerar lo dispuesto por el artículo 149.1.1 de la CE únicamente podrá ser declarada inconstitucional cuando la norma exceda o invada manifiestamente la regulación de tales condiciones básicas, “sin que pueda atribuírsele al Tribunal Constitucional una función política o dirimente propia de una cámara de representación territorial”, *Distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. Análisis de la jurisprudencia constitucional*, op. cit., págs. 20 y 21.

(101) Al respecto pueden verse las conclusiones de J. GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO que, a este propósito, se expresa de forma contundente en los siguientes términos: “¿Cabe suponer que el Estado habrá de darse cuenta de que el único cordón umbilical que le sigue ligando y legitimando para legislar sobre el urbanismo es la propiedad civil y que ésta no tiene nada que ver con la actividad urbanizadora, debiendo dejárselo in totum a la entera competencia de las Comunidades Autónomas? (...) ¿Será posible que algún día próximo veamos que el Estado desvincula la propiedad del derecho/deber a urbanizar y edificar y retoma la *propiedad desagregada* que existe en todo el resto del mundo?”. *Id.* su conocido trabajo, “La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo”, *Documentación Administrativa*, núms. 252 y 253, septiembre 1998-abril 1999, pág. 78. Asimismo, puede verse, entre otros, su trabajo específico sobre la “Configuración de la propiedad desagregada: dualidad de derechos en la propiedad inmobiliaria”, Partes I y II, *RDU*, núms. 138 y 139, 1994, págs. 83 a 170 y 97 a 188, respectivamente.

(102) Entre otras las cuestiones de inconstitucionalidad números 1661-2002, 2652-2002 y 3172-2002, admitidas a trámite por Providencia de 16 de julio de 2002 (BOE del 30).

materia de urbanismo, o la competencia correspondía al Estado en desarrollo del artículo 149.1.1 de la CE.

Por último, también se han planteado otras cuestiones de inconstitucionalidad en relación con el aprovechamiento urbanístico en suelo urbano que establecía el artículo 11 de la Ley vasca 17/1994¹⁰³. Una vez más hay que reiterar que este precepto concordaba con el TRLS de 1992, pero teniendo en cuenta la posterior declaración de inconstitucionalidad de los artículos de carácter básico que le daban cobertura, la Ley vasca 17/1994 regulaba las cesiones de aprovechamiento urbanístico, en principio, con plena competencia y autonomía. Sin embargo, tras la aprobación de la Ley estatal 6/1998 y el cambio de doctrina constitucional –de las SSTC 164/2001 y 54/2002–, el problema jurídico actual se resume en decidir si el artículo 11 de la Ley 17/1994 incurre en inconstitucionalidad por vulneración del artículo 149.1.1 de la CE en relación con el TRLS de 1976, en la medida que se superaran los límites de cesión establecidos, que no serían nunca mínimos como preveía la STC 61/1997, sino máximos como ha determinado, por el contrario, la STC 164/2001.

La clave de esta última cuestión concreta radica en “adivinar” si un texto legal puede incurrir en inconstitucionalidad sobrevenida por vulnerar el artículo 149.1.1 de la CE, cuando éste no ha sido desarrollado y las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas en una materia determinada. O, en términos empleados por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, la clave se encuentra en dar respuesta a “si la Comunidad Autónoma puede establecer limitaciones en el derecho a la propiedad urbana, en suelo urbano, y delimitar así su contenido, sin que previamente haya sido establecido el principio general de que existe obligación de cesión de aprovechamiento

(103) El artículo 11 de la Ley 17/1994 dispone lo siguiente:

“En suelo urbano de todos los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el aprovechamiento susceptible de adjudicación por el titular de un terreno mediante el cumplimiento de los deberes establecidos será el siguiente:

- a) En los municipios en los que sea de aplicación íntegra el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, el resultado de referir a la superficie del terreno de su propiedad el 85 por ciento del aprovechamiento tipo del área de reparto en que esté comprendido, o, en su caso, y hasta tanto no se produzca en tales municipios la fijación de dicho aprovechamiento tipo, el resultado de referir a la misma superficie el 85 por ciento del aprovechamiento medio de la unidad de ejecución correspondiente, calculado en los términos de la Disposición Adicional Segunda del citado Real Decreto Legislativo.
- b) En los municipios en los que no sea de íntegra aplicación el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, el resultado de referir a la superficie del terreno de su propiedad el 85 por ciento del aprovechamiento medio de la unidad de ejecución correspondiente, calculado en los términos de la Disposición Adicional Segunda del citado Real Decreto Legislativo.
- c) En cualquiera de los municipios comprendidos en las dos letras anteriores, y cuando el terreno de su propiedad no esté o no deba quedar incluido en una unidad de ejecución, el resultado de referir a la superficie del mismo el 85 por ciento del aprovechamiento permitido en él por el planeamiento en vigor.”

En relación con este precepto el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco ha interpuesto, entre otras, las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 4101-1999 y 5042-1999, admitidas a trámite por Providencia de 18 enero de 2000 (BBOOPV de 11 y 14 de febrero); núms. 3926-2000, 4202-2000, 4203-2000 y 4833-2000, admitidas a trámite por Providencia de 12 de diciembre de 2000 (BOPV de 5 de febrero de 2001); núm. 176-2001, admitida a trámite por Providencia de 3 de abril de 2001 (BOPV de 29 de mayo); núms. 1717-2001 y 1903-2001, admitidas a trámite por Providencia de 19 de junio de 2001 (BOPV de 7 de agosto); núm. 2376-2001, admitida a trámite por Providencia de 19 de junio de 2001 (BOPV de 3 de agosto); núm. 4920-2002, admitida a trámite por Providencia de 17 de junio de 2003 (BOE de 1 de julio).

urbanístico a favor de la Administración en suelo urbano”¹⁰⁴. La respuesta a esta intrincada pregunta vendrá dada por la resolución de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, frente a las contradicciones más que aparentes derivadas de la reciente doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia.

E) Los patrimonios públicos de suelo

En la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956 se apuntaba al “ideal” de que todo el suelo de “expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerlo una vez urbanizado a quienes deseen edificar”; lo que, sin embargo, se confesaba como imposible, aunque se entendía como “asequible” el que las corporaciones locales adquiriesen “terrenos que puedan servir de reguladores del precio en el mercado de los solares”.

Al efecto, en el contexto de la vigente legislación estatal —artículos 276, 280.1 y Disposición Adicional Sexta del TRLS de 1992, así como el artículo 40.3 de la Ley 6/1998¹⁰⁵— la Ley vasca 20/1998, de 29 de junio, tiene por finalidad exclusiva la regulación de los Patrimonios Públicos de Suelo¹⁰⁶. Su objeto, según reza su primer artículo, es establecer el marco normativo de los patrimonios públicos y de las reservas de suelo de las distintas Administraciones del País Vasco, para facilitar su desarrollo urbano y territorial, regular el mercado del suelo y disponer de suelo para actuaciones de iniciativa pública y, en particular, para la construcción de viviendas de protección oficial u otros usos de interés social.

**EL DESTINO DEL
PATRIMONIO MUNICIPAL
DEL SUELO SERÁ,
PREFERENTEMENTE,
LA CONSTRUCCIÓN
DE VIVIENDAS
DE PROTECCIÓN OFICIAL**

(104) Auto de 27 de septiembre de 1999 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

(105) El citado artículo 276 del TRLS de 1992 tiene carácter básico y, si bien no fue recurrido, la STC 61/1997 (FJ 36°) declaró que la mera determinación de la existencia de la figura de los Patrimonios Municipales de Suelo, que contempla dicho artículo, podría encontrar cobertura en el artículo 149.1.13 de la CE, por tratarse de una norma básica que responde efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica. En idéntico sentido, el artículo 280.1 del TRLS de 1992, también dotado de carácter básico, en cuanto dispone que los bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo se destinarán a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, conecta con el artículo 276 del TRLS de 1992, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (artículo 149.1.13 de la CE) en relación con la vivienda (artículo 47 de la CE). Por su parte, la Disposición Adicional Sexta, se limita a establecer medidas de financiación del patrimonio municipal del suelo, durante los ejercicios de 1992 y 1993, en coordinación con el artículo 54 de la Ley de Haciendas Locales. Finalmente, el artículo 40.3 de la Ley 6/1998 regula, como es sabido, un supuesto de reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del patrimonio municipal de suelo, y por ello se encuentra amparado en la competencia estatal sobre expropiación forzosa (artículo 149.1.18 de la CE), limitándose “a identificar un posible supuesto de inejecución del fin expropiatorio, esto es, un posible caso donde regiría la garantía reversional general (por inejecución del fin que motivó la expropiación) establecida en el artículo 54 de la LEP” (STC 164/2001, FJ 44°).

(106) Puede verse un estudio particularizado sobre el régimen jurídico de los patrimonios públicos de suelo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como sobre su regulación en otras Comunidades Autónomas, en el trabajo de I. LASAGABASTER, “Intervención en el mercado del suelo”, en la obra colectiva coordinada por T. QUINTANA LÓPEZ, *Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico*, Tirant lo blanch, Valencia, 2001, págs. 769 a 877.

La Ley distingue entre los instrumentos municipales de intervención en el mercado del suelo y los de las Administraciones forales y autonómica. En cuanto a los instrumentos locales, se regulan los patrimonios municipales de suelo y las reservas municipales de suelo¹⁰⁷, al tiempo que se faculta a los órganos forales y a la Administración autonómica para constituir sus correspondientes patrimonios públicos de suelo o colaborar con los municipios y otras entidades públicas de carácter no territorial o instrumental para facilitarles la adquisición o disponibilidad de terrenos y otros bienes inmuebles, así como para establecer reservas de suelo para la constitución o ampliación de sus patrimonios públicos de suelo. En todo caso, los patrimonios públicos de suelo supramunicipales deberán evitar las duplicidades o solapamientos competenciales a través de una actuación coordinada entre todos los niveles institucionales.

Los **patrimonios municipales de suelo** estarán integrados por bienes patrimoniales municipales clasificados por el planeamiento general como suelo urbano y urbanizable o apto para urbanizar¹⁰⁸, terrenos obtenidos en concepto de cesión de aprovechamiento urbanístico¹⁰⁹, o como cesión para dotaciones o equipamientos en ejecución del planeamiento¹¹⁰, así como los terrenos adquiridos mediante expropiación no afectados al uso o servicio público¹¹¹, o permuta con otros bienes del patrimonio municipal del suelo, o por el ejercicio de los derechos de tanteo o retracto, y los adquiridos con la finalidad de constituir o incrementar el patrimonio público de suelo. Asimismo, tienen la consideración de fondos vinculados a la constitución y ampliación de los patrimonios municipales de suelo, el importe en metálico de las cesiones de aprovechamiento o los ingresos obtenidos de la enajenación del propio patrimonio¹¹², los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en el patrimonio municipal de suelo y los importes correspondientes a la constitución onerosa de derechos de superficie sobre bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo.

(107) De conformidad con el citado artículo 276.1 del TRLS de 1992 y del artículo 2 de la Ley vasca 20/1998, los patrimonios municipales de suelo "deben" establecerlos los ayuntamientos que dispongan de planeamiento general, si bien no se prevén las consecuencias jurídicas que acarrearía el incumplimiento de dicha obligación.

(108) Salvo que tales bienes estuvieran afectados a una finalidad distinta a las propias del patrimonio municipal de suelo [artículo 4.1.a) de la Ley 20/1998].

(109) Así como los aprovechamientos urbanísticos derivados de parcelas no incluidas en unidades de ejecución que excedan del correspondiente a sus titulares y los aprovechamientos previstos en parcelas que excedan del correspondiente a los titulares de las mismas, una vez realizadas las debidas compensaciones. Vid., al respecto, el apartado tercero del artículo 4 de la Ley 20/1998, en relación con los epígrafes II de las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda de la Ley 5/1998.

(110) I. LASAGABASTER ha señalado la desafortunada inclusión de estos terrenos entre los bienes integrantes de los patrimonios municipales de suelo, al estar destinada su cesión a servicios públicos y tener, por tanto, naturaleza de bienes de dominio público, vid. "Intervención en el Mercado del Suelo", *op. cit.*, págs. 794 y 812. No obstante, recuérdese al respecto el progresivo acercamiento del régimen jurídico de los bienes patrimoniales y demaniales, tal como lo ha puesto de relieve C. CHINCHILLA MARÍN, en *Bienes Patrimoniales del Estado*, Madrid, 2001, págs. 43 y ss.

(111) Como ya se indicado *supra*, el artículo 40.3 de la Ley 6/1998 establece que procede la reversión de los terrenos expropiados para la formación y ampliación del patrimonio municipal de suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de su revisión, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos.

(112) Al respecto, puede examinarse la regulación concreta en la Ley 20/1998 sobre el régimen general de enajenaciones (artículo 8), el sistema de enajenación mediante concurso (artículo 9), el sistema de enajenaciones directas (artículo 10), y las cesiones gratuitas o por debajo de su valor (artículo 11).

En todo caso, los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco de más de 7.000 habitantes deben consignar en sus presupuestos una cantidad equivalente al 10 por ciento del total consignado en sus Capítulos I y II de ingresos para patrimonio público de suelo. Las previsiones superiores o inferiores en un ejercicio presupuestario podrán ser compensadas con previsiones inferiores o superiores, respectivamente, en los ejercicios posteriores, siempre que se garantice para el conjunto de cuatro años el cumplimiento del objetivo previsto en la Ley 20/1998.

Preferentemente el destino del patrimonio municipal del suelo será la construcción de viviendas de protección oficial. De forma complementaria podrá destinarse a otros usos de interés social como la promoción pública de suelo para actividades económicas, o para la realización de obras de urbanización y ejecución de sistemas generales, o para la construcción de equipamientos colectivos o rehabilitación de viviendas o del patrimonio histórico y cultural, u otras operaciones de conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección.

Como ya se ha señalado, la Administración General del País Vasco y las Administraciones forales pueden colaborar con los municipios y otras entidades públicas de carácter no territorial o instrumental en la adquisición de terrenos u otros bienes inmuebles, pero también se les faculta para constituir sus propios **patrimonios públicos de suelo**, siempre que no se incurra en duplicidades o solapamientos competenciales con los patrimonios municipales. Con tal objeto, pueden adquirir bienes y terrenos a través de cualquiera de las fórmulas previstas en la ley, así como expropiarlos cuando dichos bienes vayan a incorporarse a los patrimonios municipales de suelo o destinarse a la construcción de viviendas de protección oficial, a la promoción pública de suelo para actividades industriales o económicas o a la ejecución de infraestructuras y equipamientos, pudiendo figurar los municipios u otras entidades públicas interesadas como beneficiarios de la expropiación.

Para que los terrenos de las Administraciones forales o autonómica puedan desarrollarse como patrimonios públicos de suelo deberán contar, obviamente, con la clasificación, calificación y ordenación adecuadas y disponer de los instrumentos de urbanización y gestión de conformidad con la legislación urbanística. Excepcionalmente, el Gobierno Vasco podrá autorizar la tramitación de los instrumentos de clasificación, calificación y ordenación, urbanización y gestión necesarios, comunicando el proyecto al correspondiente Ayuntamiento, para que manifieste de forma motivada su conformidad o disconformidad en el plazo de tres meses. En caso de silencio o disconformidad, el Gobierno Vasco podrá autorizar su inmediata ejecución, si el proyecto se ajusta a la planificación urbanística, previa audiencia del Ayuntamiento; sin que, obviamente, la autorización exima a la Administración autonómica o foral actuante del pago de los tributos municipales correspondientes. Todo ello, sin perjuicio de que, cuando la legislación –específica o urbanística– lo permita, se puedan ejecutar de forma inmediata los proyectos promovidos por las Administraciones forales o autonómica, aun cuando no fueren conformes con el planeamiento municipal¹¹³.

(113) Al respecto, vid. la Disposición Adicional de la Ley vasca 20/1998, de 29 de junio, de Patrimonios Públicos de Suelo, en relación con sus artículos 21 y ss.

Junto a los patrimonios públicos de suelo que pueden crear tanto la Administración municipal como la foral y la autonómica, la Ley 20/1998 faculta a todas las Administraciones territoriales para establecer **reservas de suelo** municipales, forales o autonómicas sobre suelo clasificado como no urbanizable, no sujeto a especial protección y, en su caso, sobre suelo urbanizable no programado (no delimitado o no sectorizado), con el objeto de constituir o ampliar sus propios patrimonios públicos de suelo.

Las reservas municipales de suelo pueden establecerse, lógicamente, mediante los instrumentos de planeamiento general¹¹⁴. No obstante, los municipios pueden establecer nuevas reservas de suelo o ampliar las existentes mediante un procedimiento *ad hoc*, si han transcurrido por lo menos dos años desde la entrada en vigor del correspondiente instrumento de planeamiento general y si se han ocupado las reservas de terrenos previamente declaradas con idéntico objeto¹¹⁵. Parece forzoso que, con posterioridad, para materializar las reservas realizadas mediante este procedimiento en suelo no urbanizable se exija la modificación o revisión del planeamiento general del municipio, mientras que las reservas en suelo urbanizable no programado podrían desarrollarse a través de los correspondientes programas de actuación urbanística (o planes de sectorización o delimitación), siempre que las determinaciones del planeamiento general así lo permitiesen. El plazo máximo de adquisición de los terrenos reservados será el que figure en los instrumentos de planeamiento o en el acuerdo municipal, sin que en ningún caso pueda superar los ocho años.

El efecto fundamental de las delimitaciones de reservas para su posible destino a los fines propios del patrimonio municipal de suelo consiste en habilitar la expropiación forzosa —sin perjuicio de la eventual adquisición de suelos mediante compraventa o permuta—, dado que su delimitación, implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios¹¹⁶. No obstante, cuando la ordenación urbanística prevista para los terrenos de reserva por el correspondiente instrumento de planeamiento, no resultara acorde con el destino del patrimonio municipal del suelo, la reserva quedará sin efecto mediante la adopción del acuerdo municipal correspondiente. En las áreas delimitadas de reserva, las transmisiones onerosas de terrenos o bienes inmuebles que-

(114) La delimitación de terrenos en reserva debe formalizarse mediante un plano de superficie que contenga la identificación de las parcelas a través del Catastro de bienes de naturaleza rústica, haciendo constar la relación de propietarios afectados y el destino o usos actuales del suelo. Dicha delimitación ha de motivar y evaluar, entre otras cuestiones, la preferencia de la opción adoptada en relación con otras alternativas de emplazamiento.

(115) El procedimiento para establecer las reservas municipales fuera de los instrumentos de planeamiento general se inicia con la adopción inicial del acuerdo de delimitación por el Alcalde, sometiéndolo a trámite de información pública por el plazo de un mes mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Territorio Histórico correspondiente y en, al menos, uno de los diarios de mayor difusión en el mismo, debiendo notificarse dicho acuerdo personalmente a los propietarios afectados. A la vista de las alegaciones, el Pleno del Ayuntamiento aprobará definitivamente la delimitación con las modificaciones correspondientes (artículo 14 de la Ley 20/1998).

(116) Vencido el plazo máximo de adquisición sin que los terrenos hubieran sido adquiridos por el Ayuntamiento, sólo podrá realizarse una nueva reserva de los terrenos mediante la tramitación simultánea del expediente expropiatorio (artículo 15.2 de la Ley 20/1998).

darán sujetas a los derechos de tanteo y retracto del Ayuntamiento que hubiera declarado la reserva¹¹⁷.

Las reservas de la Administración General del País Vasco y de los órganos forales, se establecen en las mismas condiciones y con los mismos efectos previstos para las reservas municipales de suelo, salvo que el acuerdo de delimitación de la reserva debe ser inicialmente adoptado por el Consejero autonómico o Diputado Foral competente en materia de ordenación del territorio y/o urbanismo, previa audiencia por el plazo de un mes concedida al Ayuntamiento afectado, debiendo adoptarse definitivamente el acuerdo por el correspondiente Consejo de Gobierno autonómico o Consejo de Diputados foral. Además, la posibilidad de establecer nuevas reservas por la Administración General del País Vasco y los órganos forales no está condicionada al transcurso de dos años desde la entrada en vigor del correspondiente instrumento de planeamiento general del municipio, si bien no podrán establecerse reservas autonómicas o forales con idéntica finalidad y en el mismo municipio, si antes no se hubiera ocupado en el correspondiente procedimiento expropiatorio la reserva previamente declarada. El plazo de adquisición de los terrenos incluidos en reservas forales y autonómicas tampoco puede exceder de ocho años, desde la adopción del acuerdo de delimitación.

(117) A este propósito el artículo 19 en relación con el artículo 18 –que establece el procedimiento para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto en el que se incluye el deber de notificar la decisión de enajenarlos– dispone lo siguiente : “No podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad las transmisiones efectuadas sobre los inmuebles incluidos en las expresadas áreas de reserva si no aparece acreditada la realización de la notificación concertada en el artículo anterior”.

La Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia

JOSÉ ANTONIO LÓPEZ PELLICER

Profesor Titular de Derecho
Administrativo
Universidad de Murcia

Sumario:

I. Introducción. II. La ordenación del territorio. III. La clasificación del suelo.

A) El régimen general de facultades y deberes integrantes del derecho de propiedad del suelo. B) El peculiar “régimen transitorio” de la edificación y uso del suelo urbanizable.

IV. El planeamiento urbanístico municipal: tipos, elaboración y aprobación.

V. La gestión urbanística. A) La gestión de “actuaciones aisladas” mediante cesión de viales. B) La gestión de actuaciones integradas. Sistemas de actuación. C) Los convenios urbanísticos. VI. Disciplina urbanística.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar de ostentar competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, según su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no la había regulado sino de modo parcial, respecto a la disciplina urbanística (Ley 12/1986, de 20 de diciembre) y las atribuciones de los órganos autonómicos para actuar en materia de urbanismo (Ley 10/1995, de 24 de abril). Sólo la ordenación territorial contaba con una normativa legal –la Ley de 4/1992, de 30 de julio– que, en conexión con la relativa al medio ambiente –Ley 1/1995–, regulaban de modo suficiente una serie de instrumentos, directrices, planes y programas, utilizables en estas materias, aunque escaso uso se hiciese de las posibilidades que esta normativa pusiera a disposición de la Administración regional.

La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia (LS Mur), que se justifica no sólo en la competencia estatutaria (artículo 10.1, núm. 2 del Estatuto de Autonomía de la Región) de la que constituye formal ejercicio, sino asimismo por la situación originada tras la Sentencia constitucional 61/1997, de 20 de marzo, se carac-

teriza ante todo por su complitud, ya que regula tanto la ordenación territorial como la urbanística¹, y en líneas generales por su sencillez; aunque sea censurable en determinados aspectos, como sucede sobre todo en lo que se refiere al que denomina “régimen transitorio de edificación y uso “del suelo, como se verá más adelante y hemos expuesto con cierto detalle en otro lugar², pues no sólo admite por la vía, sobre todo, de los usos, obras o instalaciones de carácter “provisional”, actuaciones que pueden obstaculizar el normal –y obligado– desarrollo del proceso de la acción urbanística, sino que además y con ello parece que viene a colisionar con la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, en este punto y en el referente a las “actuaciones específicas de interés público”.

La reviviscencia de la Ley del Suelo estatal de 1976 –Texto Refundido de 9 de abril– como consecuencia de la citada sentencia constitucional, vino a llenar el vacío originado en materia de planeamiento y gestión urbanística, hasta la entrada en vigor de la Ley murciana 1/2001 –el día 17 de junio de 2001, conforme a su Disposición Final Primera–; siendo aplicables aún, en lo que no se opongan a esta Ley, los Reglamentos estatales de Planeamiento, de Gestión y de Disciplina Urbanística, hasta que no aprueben las normas de desarrollo de aquélla (conforme a su Disposición Final Tercera). Asimismo, hay que anotar que la Ley autonómica 2/2002, de 10 de mayo, ha modificado determinados preceptos de la Ley 1/2001³.

II. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La regulación conjunta en la Ley murciana de la ordenación del territorio y de la ordenación urbanística del suelo, es indudable que no sólo facilita su aplicación, sino también la coordinación a este efecto de las actuaciones de las diversas Administraciones territoriales implicadas. En su Título II, la Ley parte del concepto de ordenación del territorio, que estableciera la Carta Europea de 20 de mayo de 1983, como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y medioambientales con incidencia territorial (artículo 16), y regula los diversos tipos de instrumentos que son las Directrices y los Planes de Ordenación del Territorio, los Programas de Actuación Territorial, los Planes de Ordenación del Litoral y las Actuaciones de Interés Regional.

Las Directrices y los Planes tienen indudablemente naturaleza normativa, puesto que su objeto consiste en la regulación de las actividades correspondientes (artículos 20, 24 y

(1) Deroga por ello las Leyes autonómicas precedentes, que se han citado, aunque mantiene la Ley 4/1992 en aquella parte que regula los espacios naturales protegidos y el catálogo de los distintos tipos de espacios clasificados en la Región. No obstante, la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001 modifica los límites de dichos espacios para ajustarlos a los LIC (Lugares de Importancia Comunitaria), cuya relativa indeterminación ha dado lugar a que, frente a esta Disposición Adicional se haya interpuesto recurso de inconstitucionalidad (núm. 4288/2001), pendiente de resolución ante el TC.

(2) *La Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia. Comentarios a la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia (modificada por la Ley 2/2002, de 10 de mayo)*, prólogo de J. GONZÁLEZ PÉREZ, Edit. Diego Marín, Murcia, 2002, págs. 133 y ss.

(3) Artículos 149.3; 177.2; 191.5, al que añade un nuevo párrafo; 195.4; 223; Disposición Adicional Segunda. 1.c) y 2.e); Disposiciones Transitorias Tercera, Cuarta y Sexta.

25), y vienen sujetos al principio de jerarquía normativa según el orden de prevalencia que la Ley establece en su artículo 17.1. Los Programas de Actuación Territorial y las Actuaciones de Interés Regional tienen, en cambio, por su naturaleza y efectos, carácter ejecutivo; son instrumentos operativos, por lo que vienen sujetos a los anteriores planes. Llama la atención, sin embargo, que en el orden jerárquico de prevalencia, los Programas se sitúan por delante de los Planes de Ordenación del Litoral, aun siendo éstos instrumentos de ordenación, aunque especiales por razón de su objeto material⁴.

Además, regula la Ley, con carácter complementario de los anteriores instrumentos, el Estudio de Impacto Territorial y el Sistema Territorial de Referencia, cuya consideración de instrumentos complementarios viene dada: para el Estudio de Impacto Territorial por ser un documento técnico de carácter analítico que permite constatar y valorar las posibles repercusiones de la ordenación proyectada y elegir de modo justificado la opción más adecuada y viable (artículos 43 y 49); y el Sistema Territorial de Referencia, en cuanto ha de suministrar una información suficiente para formular dichos instrumentos de ordenación territorial y orientar las decisiones sobre política territorial a adoptar (artículos 50 a 55).

1. A las **Directrices de Ordenación Territorial** corresponde el primer nivel en la jerarquía normativa, u “orden de preferencia”, que la Ley regional establece en su artículo 17.1. A las Directrices están subordinados los demás instrumentos que este artículo relaciona, aunque los Planes de Ordenación del Territorio y los Programas de Actuación Territorial pueden ser no sólo ejecutivos o de desarrollo de aquéllas (artículos 24 y 31), también pueden establecerse de forma independiente, en el supuesto de que las Directrices falten. Además, éstas pueden ser *territoriales*, cuando tengan por objeto un ámbito territorial determinado, o *sectoriales*, en el supuesto de que su objeto sea la ordenación de un “sector o sectores específicos” (artículo 20).

Ahora bien, las Directrices tienen en todo caso naturaleza y eficacia normativa, en razón de su finalidad reguladora de las actividades que este último artículo determina. Su primacía

**LA LEY REGULA
CONJUNTAMENTE
LA ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO Y LA
ORDENACIÓN URBANÍSTICA
DEL SUELO, CON LO
QUE FACILITA
LA COORDINACIÓN ENTRE
LAS ACTUACIONES DE
LAS ADMINISTRACIONES
TERRITORIALES
IMPLICADAS**

(4) El orden de prevalencia del artículo 17.1 se invierte, además, respecto a las Actuaciones de Interés Regional, ya que –según establece el artículo 46.1– éstas vinculan a los instrumentos de ordenación del territorio y al planeamiento urbanístico municipal, “produciendo su modificación automática desde el momento de su declaración”, cuando lo lógico –y lo debido– sería que, conforme a los principios de jerarquía y de inderogabilidad singular de las normas, antes de aprobar una Actuación específica de este tipo, se tramitara y aprobara la modificación del planeamiento afectado (como respecto del urbanístico, exigía la precedente Ley regional 4/1992, en su artículo 42, párrafo 2).

respecto a los demás tipos de instrumentos de ordenación territorial, a aquéllas subordinados, quiebra sin embargo respecto a las llamadas Actuaciones de Interés Regional, dado el efecto derogatorio automático que la Ley atribuye a éstas en su artículo 46.1, pese a tener estas Actuaciones un carácter específico, no normativo, lo que —al parecer— vulnera principios y normas básicas de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 52.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Por lo que se refiere al *procedimiento* de elaboración y aprobación de las Directrices, regulado en el artículo 22, hay que resaltar el informe —preceptivo, aunque no vinculante— que ha de emitir la Comisión de Coordinación Territorial (artículo 12), antes de la aprobación inicial por el Consejero competente en la materia; la sujeción a trámite de información pública y audiencia de los demás órganos y entidades públicas afectadas; y la aprobación final que corresponde al Consejo de Gobierno autonómico, previa audiencia del Consejo Social de Política Territorial (artículo 13). El acto de aprobación final o definitiva ha de adoptar la forma de Decreto y ha de publicarse, con el texto íntegro de las Directrices, en el BO de la Región⁵.

2. Los **Planes de Ordenación Territorial** pueden establecerse para el desarrollo de Directrices o de forma independiente (artículo 24), tipología que la Ley completa con otra distinción que atiende al objeto de estos planes, según que se refieran a un determinado ámbito espacial o se limiten a la planificación de determinados sectores de actividad específica (artículo 25). Lo que no significa que estos últimos no tengan incidencia territorial, que la tienen por su propia naturaleza, sino que constituyen expresión de determinadas y concretas políticas sectoriales. El contenido de estos planes —que determina el artículo 26 de la Ley—, incluye un conjunto de determinaciones, que se refieren: unas, al análisis diagnóstico de la situación, definición de objetivos y criterios, así como a la justificación de las medidas propuestas; y otras determinaciones, referentes a la definición de la estructura territorial; las que se complementan con las que tienen por objeto establecer la *coordinación de la ordenación territorial con el planeamiento urbanístico municipal*, que relaciona el artículo 26.3: además de criterios urbanísticos básicos, que han de tener en cuenta los municipios para planificar el modelo de ciudad y de desarrollo urbano, destaca la estimación de reservas de suelo para la promoción de suelo industrial y para el desarrollo de la política regional de vivienda, así como la fijación de criterios para homogeneizar el uso y la protección de los suelos no urbanizables de interés.

3. Los **Programas de Actuación Territorial** —a diferencia de los anteriores instrumentos de ordenación del territorio—, no tienen naturaleza normativa, sino ejecutiva: programan a corto plazo la ejecución o desarrollo de los planes de OT, aunque también pueden desa-

(5) La revisión y la modificación de las Directrices ha de sujetarse al mismo procedimiento de aprobación, si bien en el supuesto de que la modificación o cambio no tenga carácter sustancial la tramitación se simplifica: el artículo 23.2 establece que ha de sujetarse a una tramitación abreviada, que supone reducir el plazo de información pública a veinte días y que la intervención del Consejo Social de Política Territorial se pospone a la aprobación definitiva, ya que el Consejo de Gobierno ha de limitarse a darle cuenta del acto de aprobación.

rollar o ejecutar directamente Directrices (artículo 31), en el caso de que éstas fijaren las condiciones correspondientes.

Atendiendo a su objeto, la Ley distingue dos tipos de Programas: unos, de desarrollo de Directrices o de Planes de ordenación territorial, y otros independientes, aunque éstos tienen carácter excepcional y su procedencia ha de ser por ello en cada caso debidamente justificada (artículo 32 de la Ley). La falta de justificación del Programa en este último supuesto invalidaría por ello su aprobación por vicio en la causa. Las determinaciones que han de contener los Programas han de delimitar no sólo su ámbito —espacial y funcional—, también las actuaciones a realizar (plazos, coste y organismos comprometidos para su ejecución), inversiones previstas (análisis económico-financiero y presupuestario), y previsión de convenios y acuerdos con otras Administraciones públicas, para que la ejecución del programa sea viable y operativa.

La ejecución de un Programa puede efectuarse bien de modo directo —mediante los proyectos técnicos de las obras a realizar, conforme al calendario fijado por el propio programa— o bien, en caso de actuaciones urbanísticas, a través de instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo; de éstos no parecen apropiados los planes parciales, sino determinados planes especiales, como son los que tienen por objeto sistemas generales de comunicaciones e infraestructuras (a que se refiere el artículo 111 de la Ley).

4. Otro tipo de planes de ordenación del territorio son los relativos especialmente al **litoral**: tienen por objeto la ordenación de las playas y fachadas marítimas, para unificar u homogeneizar las características y determinaciones aplicable a ellas (artículos 37 y 38), aunque entran a ordenar incluso elementos y aspectos propios y específicos de la planificación urbanística, como sucede con la asignación pormenorizada de usos en el área de ordenación de playas, accesos rodados y peatonales de éstas, señalamiento de alineaciones y rasantes, fijación de alturas y volúmenes, etc.; determinaciones propias más bien de los planes urbanísticos generales en suelo urbano y de los parciales en suelo urbanizable sectorizado.

5. La regulación de las **Actuaciones de Interés Regional** constituye uno de los puntos más débiles y criticables de la Ley. A nuestro modo de ver y dado el carácter concreto y excepcional que tienen, su aprobación constituye un acto administrativo. No pueden por ello alterar las determinaciones de los planes territoriales, ni del planeamiento urbanístico, a pesar de lo cual la Ley atribuye a estas Actuaciones un efecto modificativo inmediato —derogatorio, por ello— de los planes, en su artículo 46.1 (lo que no parece congruente con normas y principios básicos de nuestro ordenamiento: jerarquía normativa e inderogabilidad singular de las normas).

III. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

La LSMur regula, en su Título III, el régimen urbanístico del suelo, sobre la base de una serie de principios constitucionales y normas que la Ley estatal 6/1998, de 24 de abril, establece (función social del derecho de propiedad inmueble, equidistribución de bene-

ficios y cargas urbanísticas, participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística, etc.), cuyos principios y normas completa y desarrolla con el régimen de la clasificación del suelo. La Ley parte de la clasificación tripartita tradicional, proveniente de la legislación del Suelo estatal (1976, 1998). Ahora bien, supuesto que la Ley 6/1998 admite la posibilidad de clases o categorías equivalentes en ejercicio de la competencia autonómica, según consideró la Sentencia constitucional 164/2001, de 11 de julio, la Ley murciana no se limita a reiterar las determinaciones generales de la Ley estatal respecto al suelo urbano (artículo 8 de la Ley 6/1998, 62 de la Ley murciana), al suelo no urbanizable (artículos 9 y 65, respectivamente) y urbanizable (artículos 10 y 66, de cada una de ellas); además y para completar, adecuándolas a las peculiares circunstancias y características tradicionales, sociales y demográficas de los municipios de la Región de Murcia, la Ley murciana introduce otras categorías propias de suelo:

– en suelo urbano, la categoría de “núcleo rural” (que define, en su artículo 63.4, como los terrenos, incluidos los de la huerta tradicional de la Región, en los que, por existir agrupaciones de viviendas con viario e infraestructura común y relaciones propias de la vida comunitaria, constituyen un asentamiento de población tradicional reconocido oficialmente por un topónimo y especialmente vinculado a las actividades del sector primario);

– así como la categoría de suelo “especial”, que la Ley refiere también al suelo urbano (en su artículo 63.5, como los terrenos, incluidos también los de huerta tradicional, que careciendo de alguno de los requisitos del artículo 63.4, citado, constituyan un asentamiento con frente a camino público tradicional) y al suelo urbanizable (en el artículo 66.2, atendiendo a las peculiares características de asentamientos existentes, con urbanización parcial y especial entorno ambiental).

Asimismo, la Ley precisa la definición de solar (artículo 64), siguiendo el régimen de la precedente legislación urbanística estatal, y específicamente para el suelo urbano consolidado por la edificación el criterio de la Ley del Suelo de 1976 –por la construcción de las dos terceras partes del perímetro delimitado por el plan general al efecto–; aunque también admite, como aquélla, la posibilidad de edificación directa, sobre la propia parcela, en suelo urbano consolidado donde no proceda delimitar una Unidad de Actuación integrada, si bien que bajo condición legal de urbanización simultánea a la edificación, con las garantías necesarias (artículos 63.1, 166 y 211). Los supuestos que la Ley murciana regula en su artículo 71.2 y 3, que permiten excepcionar este régimen general con la posibilidad de edificar en suelo urbano con anterioridad a la aprobación de los instrumentos de gestión y urbanización, habrán de tomarse con la necesaria cautela, porque pueden plantear serios problemas de aplicación de las exigencias propias del principio de equidistribución y de gestión de la urbanización, fuera del supuesto del artículo 166 de la Ley, que regula el de “edificación directa” sobre la propia parcela.

A) El régimen general de facultades y deberes integrantes del derecho de propiedad del suelo

La distinción entre el suelo urbano consolidado y el sin consolidar (artículos 68 y 69) comporta, sobre todo, la diferencia de deberes que, sobre la base del artículo 14 de la Ley estatal 6/1998, se establecen para uno y otro, lo que supone y exige –para evitar desigualdades injustificadas entre los propietarios de terrenos situados en una u otra clase de suelo– aplicar con sumo cuidado la correspondiente delimitación perimetral fijada en el plan general de ordenación y, especialmente, de modo concreto, las de “núcleo rural” y urbano “especial”.

Ha de resaltarse asimismo que la Ley murciana –en su artículo 69.1.b)– incluye el deber de cesión de aprovechamiento urbanístico –cuyo porcentaje fija como máximo la Ley 6/1998 en el 10 por ciento del correspondiente al ámbito de actuación–, con la posibilidad que aquélla admite de reducirlo al 5 por ciento, en el caso de que en el planeamiento se justifique, por ser necesario para la viabilidad de la actuación; con el consecuente aumento del 90 al 95 por ciento del derecho de los propietarios del que suele denominarse aprovechamiento urbanístico subjetivo o patrimonializable. No parece aceptable, sin embargo, la posibilidad alternativa de que el propietario afectado adquiera, a requerimiento de la Administración, el porcentaje de cesión obligatoria, mediante el pago de una cantidad de dinero, posibilidad esta que desnaturaliza y desvirtúa la función que dicha cesión de aprovechamiento cumple respecto al patrimonio municipal del suelo [artículos 197.b), y 198]. Consideración que cabe hacer extensiva al artículo 80.d), respecto al suelo urbanizable.

Especialmente criticable parece la posibilidad de que la LSMur admita obras y usos provisionales en suelo no urbanizable. La Ley estatal 6/1998 sólo admite este tipo de obras y usos de modo excepcional en el suelo urbanizable delimitado (artículo 17, párrafo 1) o –según aquélla– “sectorizado”. Tienen sentido, en esta última categoría de suelo, usos y obras provisionales, como ha considerado la Sentencia constitucional 164/2001, de 11 de julio, entre tanto no se proceda a la transformación urbanística del suelo conforme al planeamiento, para que no se impida la ejecución y cumplimiento de éste, pero parece indudable que esta posibilidad no cabe en el suelo no urbanizable, que carece de la posibilidad de desarrollo urbanístico previsible, dada su naturaleza y régimen (artículos 9 y 20 de la Ley 6/1998). Y respecto a la posibilidad de la llamada vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable protegido por el planea-

EL PORCENTAJE DE CESIÓN DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO PUEDE REDUCIRSE DEL 10 AL 5 POR CIENTO CUANDO SE JUSTIFIQUE EN EL PLANEAMIENTO POR SER NECESARIO PARA LA VIABILIDAD DE LA ACTUACIÓN

miento urbanístico –cuya posibilidad hay que considerar conforme a la utilización racional de los recursos naturales (artículo 20.1 de la Ley 6/1998)–, y que la Ley murciana recoge en su artículo 77.2, el que se mantenga la exigencia de autorización administrativa regional previa a la licencia urbanística municipal. El carácter reglado de ésta, conforme al planeamiento urbanístico municipal, unido al interés material implicado en la tutela del suelo no urbanizable específicamente protegido por este tipo de plan, no parece justificar a nuestro juicio ya, como sucediera bajo el régimen de la Ley del Suelo de 1976 y su Reglamento de Gestión Urbanística (artículo 44.2), este tipo de control de tutela administrativa autonómica, por incidir en un ámbito propio del interés local y, por ende, de la autonomía municipal.

B) El peculiar “régimen transitorio” de la edificación y uso del suelo urbanizable

Es éste quizá uno de los capítulos más criticables de la Ley murciana. Todo este régimen, contenido en el artículo 82 –para el suelo urbanizable “sectorizado”– y en los artículos 83 a 85 –para el urbanizable “sin sectorizar”–, y que la Ley califica como “transitorio”, porque su objeto es regular el paso o tránsito de esta clase y categorías de suelo hasta que se proceda a su desarrollo mediante su transformación urbanística, viene a excepcionar el régimen general anterior, excediendo de las posibilidades de la ordenación –uniforme– que la Ley estatal 6/1998 establece en su artículo 17, respecto a las obras y usos provisionales (apartado 1) y a las llamadas “actuaciones específicas de interés público” (a que se refiere el párrafo 2, en conexión con el artículo 20.1, párrafo 2 de esta Ley estatal), cuyo régimen es vinculante para las Comunidades Autónomas. Veamos:

– En el suelo urbanizable sin sectorizar –que así denomina la LSMur al supuesto del artículo 17, párrafo 2, de la Ley 6/1998–, que constituye el resto del suelo urbanizable (en el que no se han delimitado sectores con vistas a su desarrollo inmediato), se admiten por aquélla obras o instalaciones de carácter provisional (artículo 83.1), que la Ley estatal sólo admite, como es sabido, en el suelo urbanizable con sectores o ámbitos ya delimitados (artículo 17.1). La razón de limitarse básicamente a éste parece clara: su lógica se halla en que el régimen del suelo urbanizable no sectorizado es el mismo aplicable al suelo no urbanizable, por lo cual la Ley 6/1998 sólo admite dicho tipo de obras y usos cuando se han delimitado sectores o ámbitos de actuación en suelo urbanizable, hasta el momento en que se apruebe el planeamiento de desarrollo –parcial– que posibilite realizar su transformación urbanística. En el suelo urbanizable ordinario y residual carece, por ello, de sentido esta clase de obras e instalaciones, supuesto que ni se han delimitado sectores, ni hay garantía –ni previsión alguna siquiera– de que vayan a delimitarse en el futuro. (¿De qué provisionalidad se trata si no hay horizonte temporal alguno en que dicha situación haya de dar paso a la transformación urbanística de sectores o ámbitos inexistentes?)

– De otra parte, el “régimen transitorio” de la LSMur admite “la posibilidad de construcciones destinadas a usos industriales, de servicios y otras actividades económicas y residenciales en suelo urbanizable sectorizado y sin sectorizar, que incluye en el concep-

to de ‘actuaciones específicas de interés público’,” (artículos 82.2 y 83.1, 3 y 4). Esta posibilidad no sólo supone una ampliación del régimen –excepcional– de usos y obras admitidas por la Ley estatal 6/1998, en su artículo 17; también incluye, aunque sean aisladas, construcciones para actividades económicas, servicios, viviendas, etc., sin tener que esperar a que el suelo se urbanice en ejecución del planeamiento de desarrollo y sin todas las garantías que la propia Ley murciana establece para la Actuaciones “integradas”; produciéndose así, además, el riesgo de que la transformación urbanística sistemática y ordenada no pueda efectuarse como es debido, por anticipación de tales construcciones.

Lo más grave es que el legislador autonómico ha sido consciente de este peligro al prever, en el artículo 82.3 de la Ley autonómica, la suspensión del “régimen transitorio” cuando se llegue al grado de colmatación que determine el plan general [artículo 101.3.b)]. Pero cuando se haya colmado o “colmado” con construcciones el sector en grado apreciable ¿qué interés van a tener unos propietarios, los que ya hayan construido edificaciones –no provisionales– para ejercer el derecho de transformación urbanística, y qué dificultades los demás?, ¿cómo saber –adivinar– que las construcciones no van a dificultar la ejecución, material y jurídica, de un planeamiento de desarrollo futuro, de una ordenación urbanística cuyo detalle se desconoce?, ¿será entonces posible equidistribuir beneficios y cargas urbanísticas?

Todavía hay mayores posibilidades de anticipar la ejecución de construcciones e instalaciones industriales, comerciales, turísticas y otras, según el “régimen transitorio” del suelo urbanizable “sin sectorizar”, regulado en el artículo 83 de la Ley, que contiene una ordenación del supuesto –asimismo excepcional y que no admite por ello interpretación extensiva– de “actuaciones específicas de interés público”, que para el suelo no urbanizable (artículo 20.1 de la Ley 6/1998) y el urbanizable sin sectorizar (artículo 17.2 de la misma Ley estatal) establece ésta. Parece indudable que en este supuesto encajan las construcciones para infraestructuras y servicios públicos, que constituyen los llamados sistemas generales, así como las destinadas a la ejecución y conservación de los sistemas viario, ferroviario, portuario, etc. Ahora bien, por mucha carga de indeterminación que el concepto legal de “actuaciones específicas de interés público” pueda suponer, parece que –por su contraposición al interés privado– no permite incluir la posibilidad de construcciones, instalaciones y establecimientos turísticos, comerciales, industriales y otros, que el artículo 83.4 de la Ley autonómica no obstante incluye⁶.

IV. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL: TIPOS, ELABORACIÓN Y APROBACIÓN

La LSMur mantiene –en sus artículos 95 y concordantes– los instrumentos de planeamiento que la precedente normativa urbanística estatal regulaba. La novedad más signi-

(6) Llama la atención, en fin, por la asimetría que establece respecto al régimen de la Ley del Suelo estatal de 1998, que en lugar de regular el supuesto de las “actuaciones específicas de interés público” dentro del régimen del suelo no urbanizable –que es donde las sitúa la Ley estatal (artículo 20.1)–, la Ley murciana se limite a citarlas simplemente (en su artículo 77.2), mientras que en el “régimen transitorio” del suelo urbanizable sin sectorizar del artículo 83, establezca una regulación que desborda ampliamente a aquélla. No obstante, parece que ningún sentido tendría plantearse la posibilidad de extender a la inversa, el régimen de este último artículo a aquél –el 77.2– relativo al suelo no urbanizable.

ficativa se halla en establecer como único instrumento de planeamiento general, el Plan General Municipal de Ordenación, al suprimirse la figura alternativa a éste que antes constituían las Normas Subsidiarias de planeamiento. Subsisten de modo transitorio las existentes a la entrada en vigor de la Ley —conforme a su Disposición Transitoria Sexta—, pero su ajuste a la nueva Ley habrá de efectuarse mediante la tramitación de planes generales. La mayor complejidad socio-territorial y urbanística que hoy tienen los municipios de la Región justifica la opción que por el plan general ha tomado la LSMur. Sin perjuicio de que, como ésta dice en su preámbulo, el contenido del plan general sea mayor o menor en función de las necesidades propias del término municipal y para superar las deficiencias acusadas a lo largo de los últimos años.

Subsiste, sin embargo, la posibilidad de Normas Complementarias (artículos 95.3, 103 y 104), si bien que como normas municipales y con el mismo rango normativo que el plan general, al cual no pueden aquéllas sustituir, ni modificar, excepto en aspectos no sustanciales; lo que implícita y sistemáticamente supone excluir de esta posibilidad alterar las determinaciones de aquél relativas a sistemas generales o a la estructura general y orgánica del territorio; ni, parece, que —por afectar a la estructura general del plan— la clasificación y calificación del suelo, fuera de los supuestos que la Ley admite en su artículo 149.

1. El único instrumento de planeamiento urbanístico que tiene como función prototípica ordenar de manera integral el territorio o término municipal completo (artículo 96.1), es, pues, el **plan general municipal de ordenación**, aunque cabe también —como en la legislación urbanística estatal precedente— la posibilidad de que ordene varios términos municipales completos, mediante un plan de conjunto, que ha de responder a la iniciativa local de los propios municipios interesados (artículo 95.1, párrafo 2); aun cuando se admite la posibilidad de que, en defecto de acuerdo entre ellos, la Administración regional disponga la formación del plan de conjunto “cuando las necesidades urbanísticas lo requieran” (artículo 126.4), posibilidad esta que ha de considerarse avalada por la interpretación que, en este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha dado, en su Sentencia 159/2001, de 5 de julio —respecto del artículo 47 del Texto refundido catalán 1/1990—, y que supone dar preferencia al acuerdo intermunicipal, para poder evitar la sustitución por la Administración autonómica.

En lo que se refiere a la clasificación del suelo, que, como determinación de carácter genérico, corresponde establecer al plan general municipal y que —con la relativa a los sistemas generales— ha de definir fundamentalmente el modelo de ciudad y de desarrollo urbano, la Ley murciana mantiene, en líneas generales, la regulación urbanística precedente, al establecer las funciones que ha de cumplir el plan general para cada clase de suelo —en sus artículos 97 a 101—, si bien modulada en el sentido de que la ordenación detallada propia del plan general para el suelo urbano podrá ampliarse al suelo urbanizable sectorizado, sin necesidad respecto a éste, de un plan de desarrollo (artículo 97.3, párrafo 2). En este caso, la ordenación pormenorizada del plan general en un sector de suelo urbanizable podrá ser modificada por el planeamiento parcial sin necesidad de modificación previa de aquél [artículos 101.1.d), y 105.2]; innovación esta que no

supone sin embargo quiebra del principio de jerarquía normativa por entrar en juego otro principio, el de especialidad material, en atención a la función urbanística propia de cada tipo de plan respecto a las clases de suelo.

Respecto a su *contenido*, la regulación de las determinaciones que el plan general ha de tener viene a reproducir, a grandes líneas, la que establecía asimismo la anterior legislación urbanística estatal. Parece por ello innecesario reproducirla, como no sea para resaltar ciertos aspectos:

– En las *determinaciones generales*, que recoge la Ley en su artículo 98, además de fijar las relativas a la clasificación del suelo, sistemas generales, catálogos de elementos a conservar, circunstancias que exijan la revisión del plan general, etc., establece como preceptiva la de que éste delimite reservas de terrenos para los patrimonios públicos de suelo y, sobre todo y para flexibilizar el desarrollo del propio plan general, la posibilidad de fijar éste determinaciones de carácter indicativo, que podrán alterarse o ajustarse después sin necesidad de modificación de dicho plan [artículo 98.h)].

– En las *determinaciones relativas al suelo urbano* –que recoge el artículo 99– y que vienen a ser las tradicionales –delimitación del perímetro de esta clase de suelo, zonificación, regulación detallada de aprovechamientos urbanísticos, etc.–, destaca: por un lado, la posibilidad de que, en la delimitación de Unidades de Actuación –a efecto de su gestión inmediata–, se fije el aprovechamiento de cesión obligatoria a la Administración, cuya cesión de aprovechamiento podrá variar, en suelo urbano sin consolidar, del 10 al 5 por ciento, si bien que la variación habrá de justificarse en el propio plan general [artículo 99.f), en conexión con el 69.1.b)]; y por otro lado, la cuantificación comparativa del aprovechamiento de todas las Unidades de Actuación, evaluando su edificabilidad y el porcentaje de suelo neto edificable, así como el producto de ambos coeficientes, que constituye lo que la Ley denomina “parámetro de referencia” [artículo 99.g)], aportación novedosa aunque un tanto confusa, que el desarrollo reglamentario de la Ley habrá de precisar.

– Respecto del *suelo no urbanizable*, la Ley obliga a que el plan general lo delimite conforme a los criterios que establece –en su artículo 65.2–, de forma justificada, en atención a que existan *realmente* los valores a preservar; aunque también se admite la posibilidad de deferir al planeamiento específico esta función, parece que con referencia a los planes especia-

**EL PLAN GENERAL PODRÁ
FIJAR DETERMINACIONES
DE CARÁCTER INDICATIVO
QUE PODRÁN ALTERARSE O
AJUSTARSE DESPUÉS SIN
NECESIDAD DE MODIFICAR
DICHOS PLANES**

les de protección del paisaje del artículo 118, cuyo ámbito el plan general ha de delimitar.

Las condiciones y medidas de protección a establecer por el plan general, han de evitar en todo caso y como es obligado, la formación de núcleos urbanos, razón por la cual la Ley prohíbe en esta clase de suelo parcelaciones urbanísticas (artículo 89); y las construcciones admisibles (artículos 76 y 77) habrán de adaptarse al ambiente y al paisaje en que se sitúen, conforme a la normativa que el plan general establezca a este respecto [artículo 100.d), en conexión con el 121.d), cuya normativa viene vinculada por lo demás a lo que establece la norma básica del artículo 138.b) de la Ley del Suelo estatal de 1992, que la Ley 6/1998 mantiene vigente].

– Como determinaciones exigibles para el suelo urbanizable, la Ley murciana recoge en su artículo 101 las tradicionales de nuestra legislación urbanística –usos globales y niveles de intensidad, suelos vinculados o adscritos para sistemas generales, etc.–, con la particularidad, obligada en el contexto de la Ley, para el suelo urbanizable “sectorizado” (artículo 101.1), de fijar el plan general para esta clase y categoría de suelo los aprovechamientos “de referencia” de los distintos sectores y que han de adscribirse a algunas de las categorías relativas a la zonificación que la Ley establece según el uso preferente, sea éste residencial –de alta, media, baja o mínima densidad– o de actividades económicas, a cada uno de cuyos usos se asigna directamente el correspondiente volumen o nivel de intensidad [artículo 101.1.b)]; y para el suelo “sin sectorizar”, con la exigencia de fijar en el plan general un aprovechamiento global de referencia, en función de los usos admisibles, con el límite fijado para las distintas categorías de usos en el suelo sectorizado [artículo 101.2.c)].

Otras determinaciones relativas al suelo urbanizable se refieren, sobre todo: a la posibilidad de que el plan general prevea planes especiales para el suelo urbanizable especial –del artículo 66.2– y para zonas singulares que exigieren un tratamiento específico [artículo 101.3.a)]; y la exigencia de que el plan general contenga las condiciones o requisitos para la aplicación del “régimen transitorio” de edificación y usos –a que se ha hecho referencia– y las circunstancias de transformación o consolidación que motivarían la suspensión de este régimen [artículo 101.3.b)].

La Ley contiene, además, en su artículo 102, una serie de determinaciones relativas a los sistemas generales, que más tienen que ver con la forma de obtención de los terrenos para dotaciones públicas que con contenido del planeamiento general.

La documentación del plan general viene establecida en el artículo 121 de la LSMur, que en líneas generales reproduce la que establecía la precedente legislación urbanística estatal (memoria, cartografía –planos de información y de ordenación–, normas urbanísticas, catálogo de elementos protegibles, programa de actuación y estudio económico-financiero, fundamentalmente), que como es lógico y de acuerdo con la propia Ley autonómica (Disposición Final Tercera), habrá de completarse con la regulación contenida en el Reglamento estatal de Planeamiento Urbanístico de 23 de junio de 1978.

2. El **planeamiento de desarrollo** viene constituido por los tradicionales planes parciales, planes especiales y estudios de detalle, que la LSMur regula con cierto pormenor según el esquema de la legislación estatal preferente, aunque con particularidades, que se refieren:

– En los *planes parciales* (artículo 106), a la exigencia de tener que justificar el aprovechamiento del sector en relación con el aprovechamiento de referencia fijado por el plan general para los distintos sectores, y respecto al cual podrá oscilar aquél el 10 por ciento, en más o en menos; oscilación que comportará de modo paralelo la de las cesiones y dotaciones legales, salvo la de cesión del aprovechamiento lucrativo correspondiente al municipio, que como mínimo será del 10 por ciento del aprovechamiento de referencia y como máximo del 10 por ciento del aprovechamiento del sector [artículo 106.d)].

La superficie de reserva de terrenos para espacios libres del sector –independiente de la fijada como sistema general de espacios libres– ha de ser como mínimo del 10 por ciento de la total superficie de aquél, aunque la Ley admite que en zonas residenciales de intensidad baja o mínima pueda compensarse hasta el 5 por ciento de dicho porcentaje de superficie con el aumento de las zonas verdes de titularidad privada al 10 por ciento, en total por tanto en este supuesto del 15 por ciento de superficie reservada para el sector de que se trate [artículo 106.e)]. Y respecto a las reservas para equipamiento de dominio y uso público, la que específicamente se establece para el uso global residencial, de modo proporcional a las necesidades del sector –en el porcentaje que como mínimo establece la Ley según la mayor o menor densidad (alta, media, baja o mínima)–, que viene incrementada con una dotación complementaria de cinco puntos porcentuales, en el caso de que la actuación suponga la construcción de más de 4.000 unidades residenciales [artículo 106.f).1].

– Por lo que se refiere a los *planes especiales*, la regulación que la Ley establece, en sus artículos 107 a 119, acoge, además de categorías tradicionales –para el desarrollo de sistemas generales de comunicaciones, infraestructuras y equipamiento comunitario, protección de vías de comunicación, saneamiento, reforma interior y rehabilitación, protección del paisaje–, otros tipos peculiares, con los que se trata de responder a circunstancias propias relativas a las categorías de suelo urbano de “núcleo rural” (los planes especiales de ordenación de núcleos rurales, que regula el artículo 116) y de suelo urbano o urbanizable en su categoría “especial” (a que se refieren los planes especiales “de adecuación urbanística”, del artículo 117), que apuntan a la posible urbanización de núcleos de huerta y de campo.

El artículo 119 de la Ley regula un tipo de plan especial denominado “de complejos e instalaciones turísticas” en suelo urbanizable, e incluso en suelo no urbanizable, cuya viabilidad jurídica y no sólo física, en cuanto a esta última clase de suelo, suscita serias dudas, en vista de sus posibilidades de uso (según el artículo 9 de la Ley estatal 6/1998), estrictamente limitadas según su protección específica, sea ésta la establecida en la legislación sectorial o territorial supralocal o sea la establecida en el planeamiento urbanístico general municipal.

3. Respecto a la **elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico**, la LSMur acoge —como la legislación urbanística estatal precedente— la posibilidad de *planes de iniciativa particular*, en su artículo 128, que no sólo hay que poner en conexión con la norma del artículo 104.3 de la Ley del Suelo de 1992 —aún vigente—, sino también con el régimen de la *cédula de urbanización* que, como acto preparatorio, la Ley murciana regula en su artículo 131, y con la posibilidad de formular *avances de planeamiento* (artículo 132).

El régimen de *suspensión de licencias* que establece el artículo 134 de la LSMur viene a reproducir y mantener el que establecía la legislación estatal precedente —en los artículos 27 de la Ley del Suelo de 1976 y 102 de la de 1992—, por lo que no parece necesario detenerse en su consideración.

Lo mismo cabe decir respecto a la *tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico*, cuyo régimen —contenido en los artículos 135 a 137— en líneas generales mantiene la regulación del precedente procedimiento bifásico relativo al plan general municipal de ordenación. A la tramitación en sede local, mediante los sucesivos trámites de aprobación inicial, informes e información pública y aprobación provisional, ha de seguir la correspondiente decisión definitiva, a adoptar por el Consejero competente en materia de urbanismo, en el sentido que proceda según las diversas hipótesis que la Ley prevé en su artículo 137, que viene a reproducir el esquema del precedente artículo 132 del Reglamento estatal de planeamiento urbanístico de 1978. La competencia autonómica sólo alcanza a aspectos de legalidad y de ordenación supramunicipal, conforme a la jurisprudencia recaída a partir de la famosa Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990 (Ar. 6034), limitativa del alcance que el artículo 41.2 de la Ley del Suelo de 1976 permitía a la autoridad de tutela para examinar el plan en todos sus aspectos y decidir en consecuencia, hipótesis esta incompatible con la autonomía local que la Constitución reconoce a los municipios. Quizá hubiera sido posible avanzar más aun, en virtud de este principio-derecho constitucional y conforme a la normativa básica de régimen local (artículos 65 y 66 de la Ley 7/1985, de régimen local), y haber suprimido este control administrativo de legalidad una vez judicializado el sistema de control de los actos y acuerdos de las Corporaciones locales, sin perjuicio de limitar la intervención administrativa autonómica a los aspectos relativos a los intereses supramunicipales por vía de informes preceptivos y vinculantes en cuanto a ellos (lo mismo que sucede respecto a la Administración del Estado).

En caso de falta de notificación de la resolución definitiva autonómica, en el plazo de tres meses, desde la recepción del expediente completo en la Consejería competente en materia de urbanismo, el plan puede entenderse aprobado de modo presunto, por silencio administrativo, lo mismo que en la legislación estatal precedente; en cuyo caso el Ayuntamiento viene facultado para proceder a su publicación (artículo 136).

Por lo demás, la LSMur establece un *régimen de modificación del plan general*, distinto según que afecte o no a elementos estructurales del mismo: distingue, en sus artículos 138 y 139, según que la modificación tenga o no carácter estructural, esto es, según que afecte o no a elementos estructurales del plan general o a los sistemas generales. En el primer supuesto, habrá de

seguirse el mismo procedimiento regulado por la Ley en los artículos 135 y 136, con dos particularidades: una, que el plazo del trámite de información pública y de emisión de informes preceptivos se reduce de dos meses a un mes, asimismo como mínimo; y otra, que el plazo para adoptar la Administración regional la resolución definitiva se reduce de tres meses a dos meses (asimismo, con el efecto positivo que al silencio administrativo atribuye el artículo 136.2). En el supuesto de cambios relativos a elementos no estructurales, el procedimiento también se simplifica: por lo pronto, no son preceptivos el avance ni la información pública –meramente potestativa–; y la aprobación definitiva se atribuye al Ayuntamiento, que ha de dar cuenta a la Consejería, además de notificarla a los interesados y publicarla conforme a la Ley.

De otra parte, respecto a la tramitación y aprobación de los planes de desarrollo, lo mismo que la tramitación del plan general, requiere de aprobación inicial municipal y de información pública, si bien que la aprobación definitiva compete asimismo al Ayuntamiento, en lugar de a la Administración regional, conforme al principio de autonomía local. Aquél debe remitir a ésta, concretamente a la Dirección General competente en urbanismo (la de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo), el plan aprobado y copia del expediente completo, para su conocimiento y efectos oportunos, entre ellos el de poder impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa, conforme a la Ley 7/1985 (artículos 65 y 66) y a la Ley 29/1998.

Especial atención requiere el artículo 145 de la LSMur, referente a los plazos para aprobar los planes de iniciativa particular. Se establece que el acto municipal de aprobación inicial ha de recaer en el plazo de: a) dos meses, desde la presentación de la documentación completa en el registro municipal, y b) de tres meses, en caso de que se trate de planes independientes o no previstos en el plan general. El incumplimiento de estos plazos no produce ya el efecto subrogatorio de la Administración autonómica, que antes establecía la Ley del Suelo estatal de 1992, en su artículo 121 (que fuera declarado inconstitucional por la Sentencia del TC 61/1997). Ahora bien, el apartado 2 del artículo 145 regula –en conexión con el 16.3 de la Ley 6/1998– un supuesto de silencio administrativo positivo para el caso de que no recaiga acuerdo definitivo expreso en el plazo de seis meses, desde la presentación del plan de iniciativa particular, aunque para que se produzca este efecto aprobatorio presunto se requieren dos condiciones: una formal, que se haya producido en dicho plazo el trámite de información pública, y otra exigencia material, la de que el

**EL PLAZO PARA APROBAR
LOS PLANES DE INICIATIVA
PARTICULAR SERÁ DE DOS
MESES, EXCEPTO CUANDO
SE TRATE DE PLANES
INDEPENDIENTES O NO
PREVISTOS EN EL PLAN
GENERAL, QUE SERÁ DE
TRES MESES**

plan sea conforme con la ordenación urbanística; por lo que si no se cumplen estas dos condiciones, el silencio administrativo habrá de entenderse, a contrario, en sentido negativo.

V. LA GESTIÓN URBANÍSTICA

En atención a las clases de suelo y, en concreto, a los ámbitos a delimitar o delimitados para la gestión urbanística –*sensu stricto*–, en orden a realizar la transformación, en ejecución del planeamiento, del suelo urbano y del urbanizable en urbanizado, la LSMur distingue, en su Título V, varios supuestos y modalidades de actuación:

– En suelo urbano (consolidado, de núcleo rural o especial), la gestión ha de realizarse mediante actuaciones *aisladas* (artículo 165), por cesión de viales (artículo 167), normalización de fincas (artículo 168) o, en su caso, expropiación forzosa; aunque la Ley también admite y regula la posible edificación directa sobre la propia parcela, con determinadas garantías relativas a la urbanización de ésta (artículos 166 y 211).

– En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, la gestión ha de hacerse de forma *integrada*, en ámbitos delimitados como Unidades de Actuación (artículos 169 y 170), para su urbanización de forma sistemática, esto es, por alguno de los sistemas que la Ley regula. Sin perjuicio de que, respecto al planeamiento en ejecución a la entrada en vigor de la ley, haya que tener en cuenta su régimen transitorio (Disposición Transitoria Quinta).

– En casos excepcionales –que como tales, han de ser debidamente justificados– la Ley admite la posibilidad de que la gestión se realice en ámbitos delimitados como Actuaciones aisladas o integradas, en cualquier clase y categoría de suelo: por lo tanto, de actuaciones aisladas en suelo urbano sin consolidar y en suelo urbanizable, o de actuaciones integradas en suelo urbano consolidado por la edificación.

En las disposiciones generales que la Ley dedica a la gestión urbanística se incluyen los modos de gestión de que la Administración puede valerse para adquirir terrenos reservados por el planeamiento para sistemas generales y demás dotaciones públicas (artículo 156: expropiación forzosa, ocupación directa, o incluso cesión gratuita en el marco de los sistemas de actuación), así como los órganos de gestión urbanística, que incluyen no sólo a las Administraciones competentes en la materia y la diversidad de formas gestoras desconcentradas y descentralizadas legalmente posibles, también las gerencias, consorcios y sociedades mercantiles; y la participación privada mediante la integración de particulares en entidades urbanísticas colaboradoras –juntas de compensación, asociaciones de propietarios y entidades de conservación–, con una especial referencia a la figura del urbanizador (artículo 157).

A) La gestión de “actuaciones aisladas” mediante cesión de viales

Las “actuaciones aisladas” tienen por objeto y cumplen, entre otras funciones, la de regularizar la configuración de los predios conforme a la ordenación urbanística, a realizar por gestión pública o privada [artículo 165.1.c) y 2]. Pues bien, cuando sea necesario regularizar la alineación a la vía pública de una parcela, conforme al planeamiento, el propietario viene obligado legalmente a ceder a la Administración los terrenos calificados por el plan como viales públicos, cesión que, según establece el artículo 167 de la Ley, tiene carácter gratuito si no excede del 20 por ciento de la parcela; en otro caso, si ésta quedare inedificable, el propietario tendrá derecho a ser indemnizado por la Administración si no fuese posible compensar esta carga en una Unidad de Actuación.

Parece lógico entender que la cesión hasta el 20 por ciento también habrá de ser objeto de compensación, con el aprovechamiento urbanístico correspondiente a la porción de suelo cedida para viario, porque la cesión “gratuita” a la Administración –sin pago de precio– no puede suponer falta de compensación –en aprovechamiento urbanístico de la parte retranqueada, al resto del suelo edificable–, so pena de producir la confiscación de un bien de propiedad privada, no posible en virtud de los valores constitucionales –justicia e igualdad de trato– en conexión a la exigencia de respeto del contenido esencial de dicho derecho (artículos 33, 14 y 53.1 de la Constitución), que para el suelo urbano consolidado fija en términos de deberes el artículo 14.1 de la LS de 1998, con carácter uniforme, igual para todos los propietarios (artículo 149.1.1º CE).

B) La gestión de “actuaciones integradas”. Sistemas de actuación

A la figura del agente urbanizador se refiere, en general, la LSMur, en el apartado 3 del artículo 157, que ha de conectarse con el 169.3, sobre Actuaciones Integradas. Se define al urbanizador como la persona física o jurídica, privada o pública, que realiza la actividad urbanizadora y edificatoria conforme a la Ley. Asumen esta condición los propietarios –en el sistema de concertación, directa o indirecta, y en el sistema de compensación–, pero como no se requiere que el urbanizador sea propietario, también tiene tal condición el Ayuntamiento en el sistema de cooperación, el adjudicatario del concurso en el sistema de concurrencia, y la Administración expropiante o entidad beneficiaria en el sistema de expropiación. En el sistema de concurrencia y en el de expropiación a favor de beneficiario-concesionario, la selección del urbanizador ha de hacerse mediante concurso, conforme a la Ley de Contratos de las Administraciones públicas, sin perjuicio de las particularidades que la Ley murciana establece, respecto a cada sistema de actuación.

La ejecución de Actuaciones integradas –que tienen por objeto la urbanización completa de terrenos en suelo urbano o urbanizable “sectorizado” delimitado mediante Unidades de Actuación (artículos 164, 169 y 170)– ha de realizarse a través de los sistemas de actuación que la Ley regula y que, atendiendo a la iniciativa –privada o pública– y a la gestión correspondiente, define los siguientes supuestos: si la iniciativa es privada, de los propietarios, el sistema puede ser el de concertación, directa o indirecta, o el de compensación; y en caso de iniciativa pública, de la Administración, se distinguen el sistema de cooperación, el de concurrencia, el de expropiación y el de ocupación directa. Estos cua-

tro últimos ya venían regulados en la Ley del Suelo estatal de 1992; las innovaciones vienen dadas por los sistemas de concertación –directa o indirecta– y el de concurrencia, aunque con precedentes éstos en otras Leyes autonómicas, especialmente el último en la Ley 5/1999, de Castilla y León.

La elección del sistema a aplicar en cada caso es competencia pública: corresponde a la Administración actuarlo, atendiendo a los factores que la LSMur determina en su artículo 171, aunque *se da preferencia a los sistemas de iniciativa privada* de los propietarios de la Unidad de Actuación: del propietario único o conjunto de propietarios que garanticen de forma solidaria la actuación (*concertación directa*, artículo 178), del propietario o propietarios de al menos el 25 por ciento de la Unidad de Actuación (*concertación indirecta*, artículo 179) o de la mayoría de propietarios de ésta (*compensación*, artículo 180). La aplicación de los sistemas de iniciativa pública tiene carácter excepcional, ya que se requiere que existan razones de interés público que lo exijan (artículo 171), para aplicar el sistema de cooperación –cuyo protagonismo corresponde al Ayuntamiento, sin perjuicio de que los propietarios cooperen con éste, incluso mediante delegación de aquél–; el de concurrencia, en el que la iniciativa municipal se combina con el encargo de la gestión urbanística a una persona, física o jurídica, sea o no propietaria de terrenos en la Unidad de Actuación, y el de expropiación que, como sistema, supone la exclusión de los propietarios en la gestión.

Los sistemas de “iniciativa privada” comportan en todo caso la gestión privada –por los propietarios–; no así los sistemas de “iniciativa pública”, cuya gestión podrá ser privada: en todo caso, en el sistema de concurrencia y, eventualmente, en el sistema de cooperación (en el caso de que la Administración “delegue” la ejecución en la Asociación de propietarios: artículo 183.3) y en el de expropiación (si se actúa por gestión indirecta, mediante concesión urbanística: artículo 192).

Excepto en el sistema de expropiación –y en la “ocupación directa”, modalidad expropiatoria–, en los demás sistemas de actuación las bases técnicas y económicas de la actuación vienen constituidas por el Programa de Actuación correspondiente, que la Ley regula en sus artículos 172 a 174, sin perjuicio de las especialidades, que según el sistema que se aplique, hayan de introducirse en el mismo, mucho más sencillas en el sistema de concertación directa que en la indirecta, y complejas en el de concurrencia, en el cual el Programa, elaborado por el Ayuntamiento, es susceptible de alternativas y proposiciones jurídico-económicas para la ejecución de la actuación (artículo 187). Y de otra parte, para instrumentar el principio jurídico de equidistribución de beneficios y cargas urbanísticas, la Ley regula el proyecto de *reparcelación* (artículos 175 a 177), de modo general para los sistemas de concertación, directa o indirecta, en caso de que existan varios propietarios (artículos 178 y 179), de cooperación (artículo 184), de compensación (artículo 182) y de concurrencia (artículo 188.2).

Particular atención merece, por la novedad que constituye para la Región de Murcia, el sistema de concurrencia. Se trata, como se ha indicado, de un sistema de iniciativa pública, en el que la Administración municipal otorga, mediante concurso, a una persona física o jurídica la condición de urbanizador, aunque no sea propietario de terrenos en la unidad

de actuación, y cuya condición de agente urbanístico le facultaba para realizar la actuación urbanizadora y, en su caso, edificatoria, en el ámbito correspondiente de la gestión urbanística⁷.

Caracteriza a este sistema el hecho de que la iniciativa es en todo caso pública –del Ayuntamiento (artículo 186.1)–, y su aplicación viene condicionada por la existencia de “urgencia, demanda de suelo o manifiesta inactividad de la iniciativa privada”, circunstancias específicas que habrá de justificar en cada caso aquél, a fin de que por razones de interés público pueda venir habilitada la Administración para elegir y actuar por este sistema –que tiene, así pues, carácter excepcional– y convocar un concurso –abierto, libre– en el que la participación de los interesados no viene sin embargo ligada a la condición de propietario de suelo de la Unidad de Actuación. La selección del urbanizador se produce por la adjudicación del Programa de Actuación, que corresponde elaborar y aprobar al Ayuntamiento, y en cuyo procedimiento de aprobación se articula, de forma paralela y simultánea, la convocatoria y trámite del concurso público, que culmina con el acto definitivo de aprobación del Programa y adjudicación de la condición de urbanizador. Además de asegurar la concurrencia y transparencia del proceso concurrencial, el régimen legal del sistema trata asimismo de garantizar los derechos y el cumplimiento de los deberes de los propietarios de suelo en el proceso urbanizador, a quienes, sin perjuicio de los derechos que, como tales, ostentan (artículo 189), la Ley les reconoce la posibilidad de constituir una asociación administrativa, con el carácter de entidad urbanística colaboradora (artículos 157.2 y 186.3).

**LA NEGOCIACIÓN,
TRAMITACIÓN Y
CELEBRACIÓN DE LOS
CONVENIOS URBANÍSTICOS
HA DE ATENERSE A
LOS PRINCIPIOS DE
TRANSPARENCIA Y
PUBLICIDAD**

C) Los convenios urbanísticos

La Ley regula este tipo de convenios en su artículo 158, si bien que dentro de ciertos límites y supuestos. Así, atendiendo a los sujetos intervinientes, caben convenios interadministrativos, lo que remite al régimen de los convenios de colaboración (artículos 57 de la Ley 7/1985 y 6 de la Ley 30/1992), que, por ejemplo, puede celebrar un municipio con la Administración regional para elaborar planes urbanísticos (artículos 126.2 y 129 de la LSMur), así como convenios

(7) El supuesto proviene de la Ley castellano-leonesa 5/1999, artículos 86 a 88; e indirectamente, si bien que modulada, de la Ley valenciana 6/1994.

urbanísticos con particulares. Y de otra parte, en razón de su objeto, la Ley distingue entre convenios de planeamiento –para la formulación o modificación de éste– y convenios de ejecución y gestión urbanística, cuya finalidad es establecer condiciones detalladas para la ejecución del planeamiento. Así, entre éstos, la posibilidad de convenir condiciones puede referirse al cumplimiento del deber legal de cesión del aprovechamiento urbanístico correspondiente al Ayuntamiento y la participación de éste en los gastos de urbanización en los planes de iniciativa particular [artículos 128, 158.3.c) y 160.3].

El límite de los convenios viene dado por la prohibición, bajo sanción de nulidad, de restringir el ejercicio de potestades administrativas –de planeamiento, gestión o disciplina– y por el principio de igualdad, que interdicciona el otorgamiento de dispensas o privilegios en el cumplimiento de los deberes que la Ley establece. La jurisprudencia recaída a este respecto sobre la legislación estatal precedente ya había puesto de relieve la indisponibilidad por vía de convenio en estos supuestos.

De otra parte, en el aspecto formal, se establece que la negociación, tramitación y celebración de los convenios ha de atenerse a los principios de transparencia y publicidad; y en este sentido, que los convenios de planeamiento han de incorporarse, desde el inicio del procedimiento, a la documentación del expediente, para que reciban la misma publicidad que el plan a elaborar o a modificar por influjo de aquéllos. Sin perjuicio de esto, y en el plazo de un mes desde su celebración, el Ayuntamiento ha de publicar los convenios en el BO de la Región y mantenerlos en régimen de consulta pública.

VI. DISCIPLINA URBANÍSTICA

La LSMur regula el tradicional mecanismo de intervención municipal previa, mediante licencia, a que sujeta las actividades de edificación y uso del suelo: distingue la modalidad de licencia “urbanística” de la que denomina licencia “de actividad” –aun cuando ésta también cumple una función urbanística, como control de los usos de suelo que el planeamiento establece– y la licencia “de primera ocupación” (artículo 214); lo que se completa con una relación de actos sujetos a licencia municipal (artículo 221) y el procedimiento (artículo 217). Esta disciplina urbanística preventiva municipal la refuerza la LSMur con la imposición a las entidades suministradoras de servicios de energía eléctrica, agua, gas y telecomunicaciones, del deber de exigir a los usuarios de estos servicios, para poder suministrarlos, que acrediten haber obtenido antes la licencia de actividad o de primera ocupación (artículo 220).

Se regula también, en el artículo 223 –de modo similar a como la Ley del Suelo de 1992 establece para la Administración del Estado–, un régimen de conformidad municipal aplicable específicamente a las obras de infraestructuras básicas de uso y dominio público, tales como carreteras, puertos, obras hidráulicas y de transportes, respecto a las cuales el control municipal se efectúa por vía de informe municipal sobre la adecuación del proyecto de la obra a realizar, al planeamiento urbanístico; informe que ha de emitirse en el plazo de dos meses, cuyo transcurso sin ser emitido supone la adopción presunta en sen-

tido favorable, o de conformidad, a la realización del proyecto autonómico. En caso de disconformidad municipal, la Ley establece que, en una segunda fase del procedimiento, el proyecto se remita a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, para que se tramite como Actuación de Interés Regional (lo que reenvía a la tramitación regulada en el artículo 45 de la propia Ley), con los efectos que establece el artículo 46 y que suponen la “modificación automática” del planeamiento urbanístico municipal, desde el momento del acuerdo del Consejo de Gobierno que declare el interés regional y la específica actuación. Lo correcto hubiera sido que en este caso se acordara iniciar el procedimiento de modificación o de revisión del planeamiento urbanístico, en razón de la naturaleza normativa que éste tiene, como ya estableciese la Ley autonómica 4/1997, de 24 de junio, de infraestructuras de la Región, en su artículo 4.2.

De otra parte, respecto al régimen de “protección de la legalidad urbanística”, destaca la novedad que supone la regulación de un “expediente único”, que incluye como “piezas separadas”, a modo de apéndices del procedimiento sancionador propiamente dicho, la de suspensión de las obras o usos sin licencia u orden de ejecución o que incumplan sus condiciones —a pesar de que esta suspensión es un efecto inmediato establecido por la Ley (artículo 227.1)—, y la “pieza separada” de restablecimiento del orden infringido, que más bien constituye actuación administrativa objeto de un procedimiento distinto y que ha de transcurrir de modo paralelo al sancionador, aún cuando ambos tengan su causa en el mismo hecho determinante constituido por la posible infracción urbanística, como demuestra que la tramitación de uno y de otro sea diferente en la propia Ley (artículos 228 y 245). Es así, pues, cómo a partir de la iniciación del procedimiento sancionador, la tramitación de ambos se separa, aunque la pieza de restablecimiento del orden urbanístico ha de resolverse antes que aquél (artículo 226, inciso final), razonable exigencia ésta para poder determinar si ha habido o no infracción urbanística material y saber así si las obras o actos realizados son o no legalizables, dada la transcendencia que esto tiene para la sanción a imponer después [artículo 241.2.c)].

También merecen atención especial los supuestos, en materia de disciplina urbanística, que la Ley denomina de “actuación directa” y de actuación “subsidiaria”, de la Administración regional. Si bien la Ley parte de una cláusula general de competencia de los municipios en esta materia (artículo 8, párrafo 2), con fundamento en el principio de autonomía local, sin embargo exceptúa este principio en determinados supuestos en que se atribuye a la Administración regional competencia para autorizar ciertos usos, obras o instalaciones en suelo no urbanizable (artículos 76.2 y 77.2) y en suelo urbanizable sin sectorizar (artículos 83.4 y 86), supuestos englobados en la llamada actuación directa regional. Y también regula la actuación administrativa regional por vía de subrogación en el ejercicio de la competencia local, en los supuestos del artículo 227.2 —en caso de falta de ejercicio de la competencia municipal relativa a la suspensión de obras o usos sin licencia o que incumplan las condiciones de ésta—, del artículo 228.1 —para ordenar la incoación de expediente sancionador con pieza separada de restablecimiento de la legalidad— y del artículo 232.4, en caso de inactividad municipal en supuestos en que proceda la revisión de oficio de licencia u orden de ejecución.

A los supuestos de “actuación directa” de la Administración regional citados ya nos hemos referido antes, a propósito del régimen urbanístico del suelo no urbanizable y del

urbanizable no sectorizado. Y respecto a los demás supuestos, de actuación administrativa regional “subsidiaria” de la municipal, parece que la regulación legal debiera ser revisada a la vista de las consideraciones que, en razón del principio constitucional de autonomía local, ha hecho el Tribunal Constitucional en varias sentencias, entre ellas en la número 11/1999, 11 de diciembre –FJ 4º–, donde se considera que el control administrativo de legalidad ha desaparecido en el marco de la Ley 7/1985, básica de régimen local, por lo que dichos supuestos de subrogación habrían de canalizarse por las vías de los artículos 65 o 66 de esta Ley, y que sólo pueden por ello encontrar solución en sede jurisdiccional.

En lo que se refiere al régimen sancionador que la Ley establece –en sus artículos 233 a 247–, hay que anotar que la tipificación de infracciones y sanciones que contiene se limita a las urbanísticas; no incluye las relativas a la ordenación del territorio, no obstante lo cual, en cuanto a éstas, hay que tener en cuenta que la derogación parcial de la Ley regional 4/1992, de 30 de julio, no comprende su Título VI, que subsiste y en donde éste remite, en su artículo 51, a su vez, al Título VI de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, estableciendo asimismo que constituye infracción administrativa toda vulneración de las prescripciones contenidas en los planes de ordenación de recursos naturales y planes rectores de uso y gestión (artículo 51.2 de la Ley 4/1992).

Específicamente respecto a las infracciones urbanísticas, la LSMur, lo mismo que ya habían hecho otras Leyes urbanísticas autonómicas (Madrid, Cataluña, Castilla y León,...), amplía la relación de sujetos responsables que fijaba la Ley del Suelo de 1976 –en su artículo 228–, además de al promotor y, en su caso, el constructor y el técnico director, al propietario de los terrenos y a las empresas suministradoras de servicios que incumplan el citado deber de colaboración que la propia Ley les impone; sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a autoridades y funcionarios obligados por su cargo o empleo a actuar, impedir o corregir, en ejercicio de sus funciones de disciplina urbanística, infracciones en la materia (conforme al artículo 234).

De conformidad con el precepto del artículo 129.1 de la Ley 30/1992, la LSMur establece en su artículo 237.1 una clasificación tripartita de las infracciones urbanísticas, en muy graves, graves y leves, lo que supone graduar mejor las conductas sancionables según la importancia de los hechos constitutivos de las infracciones correspondientes con relación a las sanciones aplicables respectivamente, en línea con la exigencia de proporcionalidad que ha de informar el régimen sancionador desde sus propias determinaciones normativas y no sólo de sus concretas aplicaciones. El criterio de que parte la Ley para establecer la clasificación es el del daño causado a los intereses generales, lo que dependerá tanto de la gravedad, mayor o menor, del hecho constitutivo de la infracción cuanto de la entidad económica del propio hecho o actuación infractora, e incluso de la trascendencia del daño causado al interés general, que se tiene en cuenta sobre todo para clasificar como muy graves las infracciones en suelo no urbanizable (artículo 237.1).

No distingue, sin embargo, la LSMur la circunstancia de que la infracción urbanística sea legalizable –por ser una infracción meramente formal, en caso de falta de título habili-

tante de la actuación ilegal— o no legalizable, en supuestos de infracción material, sino sólo como circunstancia atenuante de la responsabilidad del infractor en el primer supuesto, en los términos del artículo 241.2.c), que permite no obstante moderar la ausencia de distinción entre infracciones materiales e infracciones formales. La circunstancia de que las obras sean legalizables supone que la infracción es meramente formal, si bien para que pueda atenuarse la responsabilidad del presunto culpable se requiere que éste haya adoptado, además, las medidas necesarias para proceder a su legalización (solicitud de licencia o ajuste a las condiciones del título habilitante).

Por lo demás, la competencia sancionadora que la Ley atribuye, en su artículo 244.2, a la Administración regional, se limita a aquellos supuestos que regula como actuación “directa” (artículos 76.2, 77.2 y 83.4, citados) y en caso de actuación subsidiaria, por subrogación de aquélla en el ejercicio de la competencia municipal. En este supuesto, la Ley instrumenta la intervención municipal en el procedimiento administrativo sancionador autonómico, en el cual habrá de darse traslado al Ayuntamiento del acta levantada por el servicio de inspección regional, para que aquél incoe, en el plazo de quince días, expediente sancionador y lo comunique al órgano autonómico correspondiente; deber municipal cuyo incumplimiento generaría la subrogación autonómica.

En el régimen de prescripción de infracciones y sanciones urbanísticas, conviene anotar que el plazo de quince años que el artículo 246.8 de la Ley establece para que la Administración pueda proceder a la ejecución de las medidas de restablecimiento de la legalidad y la realidad física alterada —cuyo plazo ha de contarse desde que sea firme el acto que haya ordenado estas medidas—, parece provenir de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 5 de junio de 1987 (Ar. 5927/87), que reiteraba otras precedentes, que cita, y que considera que “la prescripción de una orden administrativa de derribo firme no tiene lugar hasta el transcurso del plazo de los quince años fijado en el artículo 1964 del Código Civil, contado a partir de la fecha en que el acto quedó firme, de modo análogo a lo que ocurre —dice— con la prescripción de las ejecutorias (artículo 4.1 del Código Civil), para las que los Autos de esta Sala de 16 de octubre de 1976 (Ar. 5817) y 11 de julio de 1985 (Ar. 3896) ya tienen aplicado el aludido plazo”. Doctrina que, asimismo, mantiene la Sentencia del TS de 17 de febrero de 2000 (Ar. 1951/2000).

Notas sobre la legislación urbanística de La Rioja: normas para la metrópoli y minifundismo local

CARLOS COELLO MARTÍN

Profesor Asociado de Derecho
Administrativo de la
Universidad de La Rioja

Sumario:

I. Introducción. II. La legislación urbanística de la CAR. La Ley 10/1998, de 2 de julio.

A) La clasificación del suelo en la ley autonómica. 1. Del suelo urbano: consolidado y no consolidado. Los deberes urbanísticos. 2. El suelo no urbanizable. 3. El suelo urbanizable. **III. Tipología de los planes: clases de instrumentos de ordenación local y autonómica.**

A) Instrumentos de ordenación autonómica. 1. Los instrumentos de ordenación del territorio. 2. Instrumentos mixtos urbanísticos y territoriales. a) Los Proyectos de Interés Supramunicipal. b) Las Actuaciones de Interés Regional: las Zonas de Interés regional y los Instrumentos Urbanísticos de Ordenación de las Zonas de Interés regional.

B) Instrumentos de Ordenación municipal. 1. Planeamiento General. a) El Plan General Municipal (PGM). b) El Plan de Ordenación del Suelo Urbano (POSU).

2. El Planeamiento de desarrollo. a) Los Planes Parciales. b) Los Planes Especiales de ordenación territorial y urbanísticos. c) Otros instrumentos urbanísticos.

C) La elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento. D) Efectos de la aprobación de los planes urbanísticos. E) Vigencia, revisión y modificación de los planes.

1. Modificaciones de Planeamiento que afecten a zonas verdes. a) La anulación de la modificación del PGOU de Logroño: el campo de fútbol de Las Gaunas. IV. Ejecución del planeamiento. A) Presupuestos y fines de la ejecución del planeamiento. B) Límites en el ejercicio de la potestad de delimitación de Unidades de Ejecución. C) Elección y sustitución del sistema de actuación. D) La concesión de obra urbanizadora como sistema de actuación típico. Los sistemas atípicos. **V. La intervención en el mercado del**

suelo. A) El Patrimonio Municipal del suelo: su desnaturalización. B) El régimen de cesiones y derechos reales administrativos. C) El patrimonio regional del suelo.

VI. La disciplina urbanística.

I. INTRODUCCIÓN

La STC 61/1997, de 20 de marzo, ha tenido consecuencias devastadoras en el ámbito de la legislación urbanística autonómica¹. El difícil equilibrio que nace del defectuoso reparto competencial operado en el Título VIII, ha dado pie a una multitud de leyes autonómicas que en buena medida son mimesis de la legislación de 1976, con los consiguientes injertos de las técnicas de planeamiento y de gestión urbanística, y en menor medida de disciplina urbanística, que habían pergeñado la Ley de 1990 y el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que fuera aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLR 1992).

La inseguridad jurídico-constitucional se acrecienta cuando el instrumentum cuenta con una planta administrativa local singular en esta Comunidad Autónoma uniprovincial. Inseguridad que en ocasiones se acrecienta parapetada en el ejercicio de las potestades discrecionales de la administración pública y determinadas prácticas urbanísticas que responden además, a un concepto preindustrial de la tenencia de la “tierra urbana” característico de la cultura jurídica española². Cierta “opacidad” en el derecho urbanístico común y autonómico dificulta su análisis reposado³.

La Rioja cuenta con una planta administrativa local minifundista. Sus apenas 250.000 habitantes se reparten en más de 174 municipios y cuatro entidades locales menores, concentrándose más de la mitad de la población en Logroño (120.000). Las poblaciones importantes no alcanzan en ningún caso más de 25.000 habitantes (Calahorra, Alfaro, Arnedo, Haro, Santo Domingo de la Calzada).

La mayor parte de los municipios riojanos cuenta con menos de 1.000 habitantes, de los cuales un número relativo importante funciona en régimen de concejo abierto⁴. La

(1) La doctrina es abundante. Son de interés las reflexiones de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Competencias del estado y de las Comunidades Autónomas en materia urbanística”, en GÓMEZ-REINO Y CARNOTA (Dir), *Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 87 y ss. y en el mismo volumen el trabajo de PAREJO ALFONSO, “El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística: Marco-general-Estatal y espacio decisional autonómico tras la Ley 6/1998, de 13 de abril”, págs. 103 y ss.

(2) Las observaciones de José Manuel NAREDO, “Mercado del suelo y plusvalías en España”, *Página Abierta*, 142 y 143, son de interés.

(3) Sin agotar esta veta, son de actualidad los apuntes de Antonio VERCHER, “La corrupción urbanística”, *Revista Claves*, número 139, 2004, págs. 26 y ss. y Alejandro NIETO, *Balada de la Justicia y la Ley*, Trotta, Madrid, 2002.

(4) A tenor de lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, que funcionarán en concejo abierto los municipios que cuenten con menos de cien habitantes y “aquellos que tradicionalmente cuenten con este singular régimen de gobierno y administración”, así como aquellos “otros en los que su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable”.

Exposición de Motivos de la reciente Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja califica esta situación de “debilidad constitutiva de la mayoría de los municipios”.

Existen, ciertamente, algunas supuestos de agrupaciones locales de carácter funcional, para el sostenimiento de servicios comunes (*Secretaría, bienestar social*) y dos entes instrumentales para la gestión de determinados servicios: el Consorcio de Aguas y Residuos y el Consorcio para el servicio de Extinción de incendios, salvamento y protección civil (CEIS-Rioja)⁵.

Súmese la condición de Comunidad Autónoma uniprovincial y se colegirán determinadas especialidades organizativas en las administraciones urbanísticas actuantes⁶.

¿Cuál es la situación de partida? La Comunidad Autónoma de La Rioja había aprobado dos instrumentos urbanísticos desde el año 1987: las *Normas Urbanísticas regionales* (NUR) y el denominado Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN) cuya aplicación ha sido diversa y no ha impedido la proliferación de cierto y abigarrado desorden urbanístico en determinadas zonas. Las *Normas Urbanísticas regionales* fueron dictadas al amparo de lo previsto en el artículo 70 de la LS de 1976 y el Plan Especial regional de conformidad con lo previsto en los artículos 17 y siguientes del mismo cuerpo legal.

El inventario de instrumentos urbanísticos locales no era, no es, en el año 2004 especialmente relevante, aun cuando la ley se publicara en el año 1998 y su Disposición Transitoria Primera obligara a la adaptación del planeamiento en vigor en

**LA RIOJA TIENE UNA
PLANTA ADMINISTRATIVA
LOCAL MINIFUNDISTA,
CON APENAS 250.000
HABITANTES REPARTIDOS
EN 174 MUNICIPIOS Y
CUATRO ENTIDADES
LOCALES MENORES**

(5) Los artículos 57 y siguientes de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, califica a los “consorcios” como entes públicos sometidos al derecho público. Sin embargo, queda excluido del régimen jurídico aquellos que hayan sido constituidos por la “Comunidad Autónoma de La Rioja con otras Administraciones Públicas”, cuando la “posición mayoritaria en la Junta de Gobierno corresponda, directa o indirectamente, al Gobierno de La Rioja” (art. 51.1).

(6) Las cuestiones organizativas se abordan en el caso riojano siguiendo un modelo de planta orgánica ya conocido. Son órganos urbanísticos según el artículo 5 de la LOTUR: a) el Consejo de Gobierno, b) la Consejería competente por razón de la materia, c) la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y d) la Dirección General o Direcciones Generales a las que se atribuyen las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo se atribuyen tras la última reforma departamental por los Decreto 5/2003, de 7 de julio y 37/2003, de 15 de julio, a la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. El órgano competente será la recién bautizada Dirección General de Política Territorial en virtud de las previsiones del Decreto 37/2003, de 15 de julio. Como órgano colegiado de composición e integración mixta se encuentra la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Sus funciones se regularon por Decreto 18/2000, de 28 de abril, distinguiendo en su seno las competencias atribuidas al Plenario y a la Comisión Permanente. Hija de la última remodelación se ha dictado el Decreto 116/2003, de 19 de diciembre, por el que se regulan las competencias, funcionamiento y composición del pleno y de la comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

el plazo de dos años⁷. La historia del derecho urbanístico está trufada de declaraciones y obligaciones de ese tenor que devienen en mero *flatus vocis*.

En la actualidad la norma urbanística que ha desplazado la legislación estatal del suelo es la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR)⁸. Aun cuando el título reclama un contenido más amplio, es fundamentalmente, una ley urbanística. En las páginas siguientes describiremos someramente el articulado de la ley autonómica, recalcando aquellos extremos que nos resultan más interesantes, que se apartan del criterio común o que denotan una cierta concepción de la “política urbanística”.

Si esto ocurre en el dominio de la legislación urbanística, diversas son las disposiciones que afectan de una y otra manera.

La siempre dialéctica relación entre dos títulos, competencias y materias, la ordenación del territorio y el urbanismo, ofrecen toda una panoplia de intervenciones y técnicas características de una administración económica y tuitiva que inciden directa o indirectamente en el dominio urbanístico y en el de la legislación del suelo.

En el ámbito de la *ordenación del territorio*, diversas han sido las normas sectoriales que han venido a completar la regulación de algún aspecto singular. En algunas ocasiones estas disposiciones sectoriales ordenan o asientan determinados principios o políticas públicas que vinculan negativamente el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico en el ámbito que la propia ley reconoce. Esa vinculación jurídica es de naturaleza diversa. Tomemos algunos ejemplos del breviarario legislativo autonómico.

En el mundo rural la Ley 3/2000, de 19 de junio, de Desarrollo Rural de la CAR, establece entre sus fines el de “impulsar la ordenación del territorio, favoreciendo una ocupación más racional y equilibrada del espacio geográfico de La Rioja”. Y fija diversos objetivos sectoriales que afectan a la ordenación del territorio en ocasiones contradictorios en el ámbito de diversas políticas públicas (industrial, de turismo, de viviendas, transportes y ordenación del territorio y medio ambiente, y política hidráulica, educativa y cultural). Dichos objetivos se han de articular con arreglo a la Ley de Desarrollo Rural con un Plan Director de Desarrollo Rural de La Rioja, que a pesar de la remisión

(7) Así se desprende del último *Inventario de planeamiento urbanístico municipal de La Rioja*, editado por la Consejería de Obras Públicas. Adaptados a la nueva LOTUR a julio de 2002 se encontraban 9 municipios de toda la CAR (entre otros Logroño, Haro y Santo Domingo de La Calzada que habían adaptado sus instrumentos de planeamiento a la figura del PGM). Buena parte de los municipios riojanos cuentan con meras Delimitaciones del Suelo Urbano (DSU) y con Planes de Ordenación del Suelo Urbano (POSU) creados en la LOTUR. Los datos de la publicación autonómica hablan por sí solos: PGOU, cuatro municipios, Normas Subsidiarias: 67, Delimitaciones de Suelo Urbano (DSU) 36, Planes Generales Municipales (PGM), 9, Planes de Ordenación del Suelo Urbano, 7, y sin planeamiento de ninguna clase, cincuenta y un municipios. Agradezco a la Directora de Política Territorial, Sra. Martín Díez de Baldeón, la documentación e inventario facilitados por sus servicios.

(8) Que ha sido modificada en dos de sus preceptos por la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2004, conocida como “ley de acompañamiento” y que va camino de transformarse en ley omnibus o ley *trolebus*, a pesar de la jurisprudencia limitadora del Tribunal Constitucional, aun cuando la propia legislación ordinaria, autonómica o del Estado, se está transformando en sus adicionales o transitorias, en un clásico ejemplo de *devaluación* de la propia ley y de la centralidad parlamentaria en un Estado constitucional y democrático parlamentario. Las lúcidas observaciones del profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999, están vigentes.

que efectúa la Disposición Adicional Segunda no ha sido hasta la fecha elaborado pero que incidirá en los instrumentos de planeamiento urbanístico locales y autonómicos que la propia LOTUR establece.

En el ámbito de los principios orientadores o informadores de la legislación urbanística, la expresión característica de un título competencial “horizontal” como el medio ambiente, expresa no sólo un orden de principios “conservacionistas” sino concretas técnicas que afectan singularmente al ejercicio del planeamiento urbanístico (clasificación de suelo, etc.) o de las potestades disciplinarias urbanísticas. La Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja, en ese sentido no sólo establece una serie de principios informadores sino que regula una serie de técnicas que han adquirido carta de naturaleza, al menos teórica. La regulación de estas técnicas de intervención administrativa de competencia autonómica [evaluación del impacto ambiental (EIA), licencias de actividades de la mano de la autorización ambiental integrada (AAI)] o de competencia municipal (licencia ambiental LA) tiene su reflejo o incidencia en el ejercicio de facultades sustancialmente urbanísticas.

Incidencia directa en las potestades de planeamiento se aprecia en leyes de contenido aparentemente menor. Así la Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de la Red de Itinerarios Verdes de La Rioja, cuyas determinaciones vincularán negativa y positivamente al planificador municipal, principalmente en la clasificación de una de las modalidades del suelo no urbanizable, especial y en el catálogo de usos autorizados, prohibidos y compatibles en las zonas afectadas por esta red de itinerarios verdes⁹.

Siguiendo una técnica ya conocida de coordinación, la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales de La Rioja, configura los planes de ordenación de recursos naturales como límites externos al ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico, en primer término, y obliga, en caso de antinomias, a la adaptación de los instrumentos de planeamiento o de ordenación territorial.

II. LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE LA CAR. LA LEY 10/1998, DE 2 DE JULIO

Como indicábamos la Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio y Urbanismo establece el régimen urbanístico de la Comunidad Autónoma uniprovincial de La Rioja. La Ley no introduce ninguna regulación singular o especial sino que adapta, reitera o aplica directa y textualmente buena parte del articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Sin

(9) Lo establece la propia Disposición Adicional Segunda (Adaptación de instrumentos de planeamiento urbanístico) de la Ley 5/2003, de 26 de marzo. Define la ley la “red de itinerarios verdes de La Rioja”, como el “conjunto de infraestructuras de comunicación de trazado continuo, destinadas al tráfico no motorizado proyectadas, acondicionadas o construidas para uso público con fines de promoción del ocio accesibles en la naturaleza, del deporte seguro, culturales y de protección del medio ambiente y que sean declaradas como rutas o vías verdes”. Y por “vía verde” entiende la Ley “la infraestructura que cumpliendo los requisitos señalados en el párrafo anterior discurre por antiguas vías de comunicación autónomas fuera de uso” (art. 2 LRIVLR). Está pensando la ley en las antiguas líneas de ferrocarril abandonadas. Los ejemplos son variados. En algunos casos dichas vías corresponden a antiguas líneas de ferrocarril de vía estrecha que no se integraron en la unificación concesional de RENFE del año 1941, como era el caso de la línea Haro-Ezcaray. La Ley atribuye la titularidad con carácter de dominio público autonómico de tales vías desde el momento de su declaración (art. 3). Sin embargo, se presentan serias dudas, que el dominio público como técnica de protección atribuya titularidades dominicales con el carácter traslativo que efectúa la Ley riojana.

embargo la *regulación facticia* de algunos de sus preceptos sin mantener los principios que informaban la legislación anulada, hace del texto urbanístico riojano una mezcla de sencillez e incoherencia. Así, por ejemplo, se recuperan algunas técnicas de intervención del mercado del suelo como el *Patrimonio Municipal del Suelo* o la delimitación de áreas de derecho de tanteo y retracto, pero se omite toda regulación sobre el régimen de transferencias de aprovechamientos urbanísticos¹⁰. Es, como iremos apuntando, una ley cuyos preceptos más relevantes en materia de planeamiento y gestión urbanística única y exclusivamente pueden aplicarse a la ciudad de Logroño por un criterio puramente poblacional. Es en ese sentido una norma sustancialmente metropolitana si consideramos como tal a la capital riojana.

La Ley autonómica se estructura sistemáticamente, con diversas variantes, siguiendo el esquema de división *ratione materiae* en títulos y capítulos que ordenan las tres ramas tradicionales en el derecho urbanístico español: planeamiento, gestión y disciplina urbanística.

A) La clasificación del suelo en la ley autonómica

Dedícase el Título I a la *Clasificación y Régimen del Suelo*. Mantiene el artículo 6 de la Ley la clasificación del suelo en tres tipos: *suelo urbano*, *urbanizable* y *no urbanizable*, correspondiendo en este orden a lo previsto en el artículo 7 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

1. Del suelo urbano: consolidado y no consolidado. Los deberes urbanísticos

La definición del suelo urbano atiende a los tradicionales criterios de consolidación urbanística y presencia de servicios mínimos. Sin embargo el artículo 9 de la LOTUR introduce una relevante diferencia al dividir el suelo urbano en dos categorías: *el suelo consolidado* y *el no consolidado*. Si el ordenamiento urbanístico había aquilatado el carácter reglado del “suelo urbano” en una conocida jurisprudencia urbanística, la discrecionalidad en el planeamiento se recupera con esta subdivisión del suelo urbano en consolidado y no consolidado.

Entiende a estos efectos la Ley por tal, los “terrenos clasificados como urbanos por el planeamiento municipal que estén remitidos a procesos integrales de urbanización y/o edificación”. De ahí que la calificación jurídica del “solar” se remita no sólo a la “fuerza normativa de lo fáctico”, sino a un ulterior juicio municipal sobre la adecuación de los servicios urbanísticos existentes a unos determinados estándares. Los “hechos determinan-

(10) Este vacío legal ha suscitado algún problema en el caso del PGM de Logroño, que contaba con un registro de transferencias de aprovechamiento creado y organizado con arreglo a lo previsto en el Texto Refundido de 1992. Dado la regulación en “cascada” del planeamiento urbanístico podría aducirse que tal regulación en el caso de la capital riojana carece de título legal habilitante alguno, con las consecuencias importantes no sólo en el ámbito económico o urbanístico sino, por ejemplo, en el registral.

tes” van a ser calificados según se adecuen o no a determinados juicios del planificador municipal¹¹. El límite externo al ejercicio de la potestad planificadora municipal, se ha visto desbordado.

Como anticipa el artículo 10 únicamente tendrán la consideración de solares aquellas superficies de suelo urbano que reúnan los requisitos exigidos: a) que estén urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el planeamiento, o en su defecto, los criterios de urbanización previstos en el artículo 8.1.a) de la LOTUR, “acceso rodado, servicios de abastecimiento de agua y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica”, que sean “de características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir”.

La discrecionalidad se ha recuperado en la legislación básica, supuestamente desamortizadora de suelo, y en la Ley riojana. La subdivisión tiene importantes consecuencias en el régimen de deberes urbanísticos de los propietarios de suelo urbano. Reproduce en buena medida, el *nomen iuris* del artículo 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, al distinguir entre suelo urbano con urbanización consolidada y la no consolidada. No era preciso acudir a estas subdivisiones. La legislación urbanística y la local establecían instrumentos de ejecución de obras ordinarias de urbanización y su financiación mediante la exacción de contribuciones especiales, por ejemplo, que hubieren sido suficientes para la mayor parte de los municipios de la comunidad dada la planta administrativa existente.

Dicha subdivisión recupera plenamente las facultades urbanísticas municipales no sujetas prácticamente a control externo y es, como está ocurriendo en la práctica, fuente de desviaciones en el ejercicio de la potestad de planeamiento en pequeños municipios.

¿Cuáles son los derechos-deberes de los propietarios? La distinción no es banal. Cambian de manera sustancial en el suelo urbano consolidado frente al no consolidado.

Los titulares dominicales tienen el derecho-deber de urbanizar y de edificar en las “condiciones que en cada caso establezca el planeamiento” (art. 11.1). Los deberes urbanísticos de los pro-

**LOS PROPIETARIOS
DE SUELO URBANO
CONSOLIDADO DEBEN
COMPLETAR A SU COSTA
LA URBANIZACIÓN
NECESARIA PARA QUE
LOS TERRENOS ALCANCEN
LA CONDICIÓN DE SOLAR**

(11) Sopesará el planificador municipal, *pro domo sua*, que un régimen de deberes más intensos para el suelo urbano no consolidado, justifica tal clasificación. Se clasificará pensando en lo que se necesita (obtención de viales y urbanización “gratuita”, *ad exemplum*). Según las necesidades así la clasificación.

pietarios del llamado “suelo urbano consolidado” deberán “completar a su costa la urbanización necesaria para que los terrenos alcancen la condición de solar” y ceder los “terrenos que queden fuera de las alineaciones establecidas por el planeamiento siempre que no superen el 10 por ciento de la superficie total de la finca” (art. 11.2 LOTUR).

Repárese que dada la planta administrativa local de la autonomía riojana, los pequeños municipios obtienen un instrumento de obtención de suelo, vía planeamiento, con la mera determinación de las alineaciones, que recobra cierta concepción *regaliana* del suelo urbano y préstase —no nos engañemos— a toda suerte de trazados que delimitarán la apertura de viales en suelo privado determinado *pre festum*.

En suelo urbano no consolidado, que determina discrecionalmente el planificador municipal, los deberes urbanísticos se amplían en términos similares a los previstos en el artículo 14.2 de la Ley sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, de carácter básico a la luz de su Disposición Final Única cuyo homónimo de la ley riojana es casi una transcripción.

Limita empero, la cesión obligatoria y gratuita del 10 por ciento del aprovechamiento medio a los municipios con población superior a 25.000 habitantes, lo que en la práctica, y por las razones ya apuntadas, excluye de este deber a todos los municipios de La Rioja, salvo la capital Logroño¹².

2. El suelo no urbanizable

El régimen del suelo no urbanizable es abordado por el Capítulo III de la Ley (arts. 12 a 21) de la LOTUR. Establece la LOTUR dos clases de suelo no urbanizable: el especial y el genérico. El primero comprende toda una serie de terrenos que trasladan básicamente la relación del artículo 9.1^a de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones¹³. El segundo es una categoría meramente residual, entendiéndose por tales aquellos terrenos que conforme a la “estrategia territorial adoptada en el Plan General deban ser excluidos del proceso de urbanización, siempre que se justifique debidamente su exclusión” (arts. 12.4 y 13.2 LOTUR).

Exclusión del proceso urbanizador derivada de las necesidades y previsiones del planificador urbanístico que recupera una nueva técnica de zonificación imprecisa (art. 14 LOTUR), al permitir, en suelo no urbanizable genérico que se delimiten, bajo determinadas condiciones, una serie de áreas para el establecimiento de una variedad de actividades vinculadas con el destino y naturaleza del mismo. La Ley riojana permite, por

(12) El artículo 50 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja autoriza el establecimiento de un régimen competencial y financiero para el municipio de Logroño, “en atención a su condición de capital”. La adquisición del 10 por ciento de suelo de cesión obligatoria de los propietarios de suelo urbano “no consolidado”, es un mecanismo financiero de la propia entidad local, que ayuda en buena medida a la “apreciación de las circunstancias que caracterizan la propia consolidación de la urbanización”.

(13) Ha de recordarse que el artículo 9.2 de la LRSV fue modificado por el RD-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes.

ejemplo, delimitar en municipios de menos de 1.000 habitantes que carezcan de suelo de uso industrial, estas áreas que permitan la construcción, entre otros usos, de “bodegas y almacenes agrícolas”. Los usos compatibles y el procedimiento para su aprobación recuerda sobremanera la vinculación que establecían los artículos 44 y concordantes del RGU. Se de la circunstancia añadida, que en este supuesto la Ley engarza con determinados instrumentos de ordenación territorial y urbanística que se reserva la propia Comunidad Autónoma para actuar directamente en esa clase de suelo.

3. El suelo urbanizable

Define la LOTUR el suelo urbanizable de una manera residual, tienen tal consideración aquellos que no tengan la condición de suelo urbano ni de suelo no urbanizable (art. 22 LOTUR).

Establece dos categorías de suelo urbanizable: el *suelo urbanizable delimitado* (SUD) y el *no delimitado* (SUND). Entiende el artículo 23.1 de la ley por SUD aquellos “sectores previstos en el Plan General para garantizar un desarrollo urbano racional”, mientras que el resto tendrán la categoría de SUND, recobrando la anterior clasificación de los artículos 84 y siguientes de LS de 1976 de suelo urbanizable programado y no programado.

La anterior división permite establecer diferencias en el régimen de derechos y deberes de los propietarios de suelo urbanizable. En el SUND se aplicará el régimen del suelo no urbanizable genérico (art. 24.1 LOTUR), mientras que en el SUD la urbanización se supeedita a la aprobación del correspondiente Plan Parcial.

Entre los derechos y deberes de los propietarios en SUD, se encuentra el deber de cesión de los terrenos destinados por el Plan General a sistemas generales de dominio público incluidos en este tipo de suelo o adscritos al mismo y la cesión de los terrenos destinados a viales, zonas verdes y espacios públicos, dotaciones y demás servicios que sean calificados por el Plan parcial como dominio público.

El criterio de población discrimina los porcentajes de cesión de dotaciones locales. En los municipios de más de 25.000 habitantes, el 25 por ciento de la superficie total ordenada se destinará a tales espacios en la proporción que se determine reglamentariamente, estableciéndose un límite mínimo del 10 por ciento de la superficie ordenada que se destinará a “zonas verdes, espacios públicos y dotaciones públicas”. En los municipios con una población comprendida entre 1.000 y 25.000 habitantes se reduce al 15 por ciento y en los municipios de población inferior al 10 por ciento.

Respecto a la cesión del *aprovechamiento medio del sector* (AMS), la cesión obligatoria y gratuita se fija en el 10 por ciento en los municipios de más de 25.000 habitantes, lo que limita en la práctica a la ciudad de Logroño tal previsión; en los municipios entre 1.000 y 25.000 habitantes, dicho porcentaje puede ser reducido hasta el 5 por ciento previa autorización de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja y en los municipios de población inferior el porcentaje se reduce al 5 por ciento.

Las demás obligaciones o deberes urbanísticos son comunes (equidistribuir, urbanizar y edificar en los plazos fijados por el planeamiento).

Para los propietarios del SUND se establece un deber de costear y ejecutar en su caso, las “infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación” y en su caso las “obras necesarias para la ampliación o refuerzo de los mismos requeridos por las dimensiones o necesidad de la misma” y las intensidades de uso que ésta genere de conformidad con lo previsto el propio Plan General.

Trastoca en ambos casos, la escala gradual de adquisición de facultades urbanísticas y el correlativo grado de determinación y de precisión del planeamiento correspondiente a cada clase de suelo, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística directa, que como hemos apuntado, se atribuye la propia Comunidad Autónoma.

III. TIPOLOGÍA DE LOS PLANES: CLASES DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA

A) Instrumentos de ordenación autonómica

La Ley riojana reproduce, adaptadas al ámbito autonómico uniprovincial, las previsiones de la Ley del Suelo de 1976 en la elección y regulación de los instrumentos de ordenación urbanística, que serán de carácter local o autonómico. El carácter local de un instrumento de planificación no se transmuta por la actuación autonómica vía subrogación competencial que se mantiene en todos los ámbitos urbanísticos en la legislación riojana. Una particularidad de la legislación riojana –que cuenta con ejemplos en otras leyes autonómicas– ha sido la reserva de un ámbito de decisión propio a la Comunidad Autónoma, de carácter mixto, mediante la atribución de competencias de propuesta y de aprobación de instrumentos de ordenación y de carácter urbanístico directos. Con este carácter regula el Título II de la Ley los llamados instrumentos de ordenación autonómica (arts. 25 a 46), y en el Título III, las denominadas actuaciones de interés regional (arts. 47 a 52). Como veremos aun cuando son identificados como instrumentos de ordenación territorial incluyen en buena medida actuaciones urbanísticas directas. La regulación detallada de la diversa tipología de los planes urbanísticos municipales es el contenido del Título IV (“Planificación Urbanística”, arts. 53 a 105).

1. Los instrumentos de ordenación del territorio

Respecto a los primeros, los denominados instrumentos de ordenación del territorio, la Ley distingue cuatro clases: a) las Directrices de Ordenación Territorial, b) las Normas Urbanísticas Regionales, c) el Plan Especial de protección del medio ambiente natural de La Rioja, y d) los Planes de ordenación de recursos naturales y otros planes especiales supramunicipales.

Regula la LOTUR como instrumentos de ordenación territorial las Normas Urbanísticas regionales (arts. 33 a 37) y el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural (arts. 38 a 41). La regulación de ambos instrumentos de ordenación, pero también urbanísticos, no difiere sustancialmente de la disciplina de ambas figuras previstas en la LS de 1976. Corresponde al Consejo de Gobierno, a iniciativa del Consejero correspondiente, la aprobación inicial y definitiva de las Normas Urbanísticas Regionales y del Plan Especial.

Como apuntábamos desde el año 1987 estaban en vigor para todo el territorio de la Comunidad Autónoma las Normas Urbanísticas regionales (NUR) y el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (PEPMAN), que fueron dictados de conformidad con lo dispuesto en los artículos 70 y concordantes y 17 y siguientes de la Ley del Suelo. La Disposición Transitoria Quinta de la LOTUR mantiene en vigor ambos instrumentos “en tanto no contradigan lo establecido en la Ley” debiendo adaptarse en el plazo de dos años. Adaptación que no se ha producido hasta la fecha.

2. Instrumentos mixtos urbanísticos y territoriales

Introduce la LOTUR dos instrumentos mixtos de ordenación del territorio y de urbanismo que son los llamados “Proyectos de Interés Supramunicipal” (Capítulo V, arts. 42 a 46) y las denominadas “Zonas de interés regional” (ZIR). Desde un punto de vista puramente metodológico cabe apuntar que los “Proyectos de Interés Supramunicipal” se incluyen como Capítulo V del Título II (“Instrumentos de Ordenación del Territorio”, arts. 42 a 46) mientras que a las zonas de interés regional se dedica el Título III (“Actuaciones de Interés Regional e instrumentos urbanísticos de ordenación de las mismas”).

a) Los Proyectos de Interés Supramunicipal

Cierto desorden se aprecia toda vez que el artículo 26 de la LOTUR al definir los instrumentos de ordenación del territorio regulados en su Título II no incluye los llamados Proyectos de Interés supramunicipal, ni por su contenido material encajan en el supuesto del apartado c) del artículo 26 de “Planes de Ordenación de recursos naturales y otros Planes Especiales supramunicipales”.

La finalidad de estos Proyectos es regular la implantación territorial, en suelo no urbanizable o urbanizable no delimi-

**LOS PROYECTOS DE
INTERÉS SUPRAMUNICIPAL
PUEDEN SER DE INICIATIVA
PÚBLICA O PRIVADA,
CORRESPONDIENDO AL
CONSEJERO AUTONÓMICO
COMPETENTE SU
CALIFICACIÓN**

tado, de las “infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés social o utilidad pública” que se asienten sobre más de un término municipal o que emplazados en un único municipio, “su incidencia trascienda al mismo por su magnitud, importancia o especiales características”. Calificación de su magnitud o transcendencia que corresponde a los órganos competentes del ente autonómico.

Estos Proyectos de Interés Supramunicipal pueden ser de iniciativa pública o privada, correspondiendo al Consejero autonómico competente su calificación (arts. 42 y 44). Los proyectos de iniciativa privada se entienden desestimados por silencio en el plazo de tres meses (art. 46.2).

Exige el artículo 45 de la LOTUR las determinaciones mínimas de tales proyectos comunes para los de iniciativa particular y pública. Añádese, en el caso de los Proyectos de iniciativa particular, el compromiso y las garantías del promotor precisas que se deriven de la ejecución del mismo (art. 45.3) Ha de justificarse el “interés público o utilidad social”. La determinación y aprobación definitiva de estos Proyectos corresponde a la Comunidad Autónoma, su aprobación inicial a la Comisión de Ordenación del territorio y la definitiva al consejero competente.

La mecánica recuerda en cierta medida, pero con un alcance más extenso en el caso autonómico, al procedimiento previsto en el artículo 44 del RGU para la autorización de determinadas obras e instalaciones en suelo no urbanizable.

En efecto, la aprobación definitiva es vinculante, formal y materialmente, para el planeamiento municipal en vigor y lleva aparejada, en su caso, la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación de los terrenos a efectos expropiatorios (art. 46.3 LOTUR).

Obliga la ley a modificar y revisar el planeamiento municipal para incorporar las determinaciones de estos Proyectos. ¿Cómo se incorporan en el planeamiento municipal?

Se integran materialmente como sistemas generales de la ordenación establecida por el planeamiento urbanístico. La vinculación jurídica, formal y material, de estos Proyectos de Interés Supramunicipal (alteración del planeamiento y calificación como sistema general), atribuye a la Comunidad Autónoma facultades urbanísticas que exceden del control que la doctrina legal había reconocido al acto de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico municipal y le permite introducir *ex ante* y en un procedimiento extravagante a los propios instrumentos de alteración del planeamiento, directamente modificaciones y determinaciones propias del contenido de los planes generales municipales.

Se da la circunstancia que han de ser calificadas como *sistemas generales* y que se obtienen de una manera distinta a la prevista con carácter general en la legislación urbanística introduciendo todo un elenco de facultades discrecionales autonómicas que habían sido depuradas y limitadas por la doctrina del Tribunal Supremo. La praxis ha confirmado esta observación.

b) Las Actuaciones de Interés Regional: las Zonas de Interés regional y los Instrumentos Urbanísticos de Ordenación de las Zonas de Interés regional

Según hemos señalado, el Título III de la Ley regula las llamadas actuaciones de interés regional. Distingue la norma dos modalidades a) las Zonas de Interés regional (ZIR) (arts. 47 a 50) y b) los Instrumentos Urbanísticos de Ordenación de las Zonas de Interés regional (arts. 51 y 52).

Ciertamente las diferencias con el instrumento anterior son de escasa relevancia material. El objeto de estas ZIR es “delimitar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias o de implantación de infraestructuras” que sean de interés o alcance regional (art. 47). La demarcación de estas ZIR ha de hacerse en suelo no urbanizable o urbanizable, pudiendo en determinados casos, “comprender también terrenos destinados a sistemas generales”.

La propuesta de delimitación de estas ZIR corresponde a la Comunidad Autónoma, a las entidades de derecho público dependientes de la misma, y a las sociedades con capital exclusiva o mayoritariamente público y los “consorcios con participación de alguna de las anteriores” (art. 48 LOTUR), lo que permite la promoción de la iniciativa privada “consorciada” con una empresa pública o con una entidad de derecho público.

La regulación del procedimiento para la delimitación y declaración de Zonas de interés regional presenta serias deficiencias. Limita el artículo 49 de la LOTUR los trámites a un acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente, por el que se adopta la “declaración y delimitación de zona de interés regional”. Omite cualquier previsión sobre la naturaleza del procedimiento, por lo que habrá que aplicar las reglas generales del procedimiento administrativo común. Entre la documentación administrativa exige una memoria descriptiva de la operación u operaciones urbanísticas a desarrollar en la zona, una justificación del interés regional y de la adecuación de la ZIR a los objetivos que se pretenden alcanzar y su demarcación (art. 49 LOTUR).

La aprobación por el Consejo de Gobierno del acuerdo de delimitación y declaración de la ZIR, se transubstancia en una *declaración implícita* de la utilidad pública y necesidad de ocupación, por el procedimiento de urgencia de los terrenos incluidos [arts. 49.a).3 y 50 LOTUR en relación con el 10 LEF]. En el acuerdo de aprobación de la ZIR ha de determinarse la modalidad expropiatoria que ha de emplearse para la valoración de los terrenos [tasación conjunta o expropiación individualizada, art. 49.a).4 y c)] y ha “atribuirse o no la cualidad de beneficiario” [art. 49.a).5 LOTUR]. Podrá ser beneficiaria de la expropiación, según establece el artículo 50.2.b) de esta norma— “cualquier entidad pública incluidos los Ayuntamientos o sociedad con capital exclusiva o mayoritariamente público cuyo fin primordial sea la promoción, urbanización o acondicionamiento de suelo, mejora, conservación, protección o rehabilitación de áreas total o parcialmente edificadas”.

La redacción técnica de este precepto es deficiente y puede suscitar algunos problemas hermenéuticos con el título básico del instituto expropiatorio, al agrupar en una única la condición de beneficiario por razón de utilidad pública o interés social que la LEF distingue, extremo este que dejamos aquí apuntado.

¿Cómo se ordenan estas ZIR? Regula el Capítulo II de este Título los Instrumentos urbanísticos de Ordenación de las ZIR.

Establece el artículo 51 que la ordenación de estas ZIR se efectuará mediante “planes especiales o parciales”. Estos planes deberán contener las determinaciones y elementos propios de los objetivos perseguidos por la misma, y como mínimo “las previstas para los planes parciales” salvo aquellos elementos que fueren innecesarios exigencia que se establecía en la legislación del Estado para una de las modalidades de Planes especiales, los de reforma interior y que traen causa, en una defectuosa redacción en la Ley riojana de los artículos 84 y 85 de la LS de 1992.

Estos Planes Especiales (de infraestructuras, sistemas, áreas de rehabilitación integrada o remodelación) se adaptarán a sus fines específicos, de conformidad con lo previsto en la legislación general, en una fórmula que permite la aprobación de planes autónomos y derivados en términos que recuerdan a las previsiones del artículo 84 del TR de 1992 y correlativo 17 de la LS de 1976 y arts. 143 y siguientes del RPU.

Estos Planes Especiales, cuando desarrollen actividades de carácter industrial o residencial, en suelo no urbanizable (SNU) deben “contener los mismos estándares de los planes parciales, configurando un sector a efectos de la determinación y cesión del porcentaje correspondiente al aprovechamiento medio” (art. 51.2 LOTUR)¹⁴.

De este modo se está utilizando un llamado “Plan Especial” como instrumento de ordenación integral del territorio, y en este caso, reclasificando materialmente el suelo no urbanizable, facultad que le estaba vedada en la legislación urbanística del Estado y ajeno al concepto institucional empleado en el derecho urbanístico español (arts. 17 y ss. LS de 1976 y 84.5 TRLS de 1992).

La propia Ley autonómica establece que ambos tipos de instrumentos, al desarrollar las ZIR, serán “susceptibles de variar las condiciones de edificabilidad o cualquier otra fijada originariamente por el planeamiento municipal”, por lo que se exige, en estos casos, “dada su doble naturaleza de modificación del planeamiento municipal y de planeamiento de desarrollo”, contener la documentación propia de ambos instrumentos (art. 51.3 LOTUR).

La iniciativa para la aprobación de estos planes corresponde a los mismos promotores de la declaración y delimitación de la ZIR (arts. 48 y 52). El procedimiento de aprobación es complejo. La aprobación inicial y la provisional corresponde a la Comisión de Ordenación del Territorio mientras que la definitiva se atribuye al Consejero competente en esta materia, debiéndose publicar el acuerdo de aprobación definitiva así como la normativa urbanística y las ordenanzas correspondientes (art. 52.3 en relación con el artículo 97 LOTUR).

(14) El artículo 116.3 de la LS de 1976 excluía del régimen general la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística previstos en los Planes Directores Territoriales de Coordinación. El artículo 33.1 del RGU permitía su ejecución mediante la aprobación de Planes Especiales.

La Comunidad Autónoma ha utilizado estos instrumentos en diversas ocasiones, fundamentalmente en actuaciones de “regularización” de zonas de carácter industrial¹⁵.

B) Instrumentos de Ordenación municipal

Dedica la LOTUR el Título IV a la Planificación urbanística Municipal dividido en tres capítulos que regulan el planeamiento general municipal, el planeamiento de desarrollo y otros instrumentos de planeamiento. Siguiendo un sistema tradicional la regula en otros tres capítulos (Capítulos IV a VI), el procedimiento de elaboración y aprobación del Planeamiento (arts. 81 a 94), los efectos de la aprobación de los planes (arts. 95 a 99); la vigencia, y alteración de los Planes (revisión y modificación, arts. 100 a 105).

1. Planeamiento General

El Planeamiento general se divide en dos tipos de instrumentos: a) el Plan General Municipal (PGM) y b) el llamado Plan de Ordenación de Suelo Urbano (POSU). El criterio poblacional se impone en este caso. Los municipios con población superior a 1.000 habitantes deberán contar con un PGM y los de población inferior con un POSU.

a) El Plan General Municipal (PGM)

Las notas que caracterizan el Plan General Municipal (arts. 54 a 66) reproducen con pequeñas variantes las reglamentaciones establecidas en los artículos 70 y siguientes del TR de 1992 y los artículos 10 y siguientes de la LS de 1976. Señalaremos, por tanto, algunos elementos que pueden ser de interés para una visión comparada de los ordenamientos urbanísticos que se analizan en esta misma publicación.

**EL PLANEAMIENTO
GENERAL SE DIVIDE
EN DOS TIPOS DE
INSTRUMENTOS: EL PLAN
DE ORDENACIÓN DE SUELO
URBANO Y EL PLAN
GENERAL MUNICIPAL**

(15) En ocasiones para “regularizar” núcleos industriales preexistentes. Véase, en ese sentido la Delimitación y declaración de zona de interés regional, área industrial “La Pedregosa” de Nájera, acordada en sesión del 18 de mayo de 2002 (BOR de 25 de junio). En este caso se determina el sistema de tasación conjunta y se designa beneficiario a la sociedad GESTUR SA, coparticipada por el Estado y la CAR. Se ha empleado como instrumento de desarrollo un Plan Parcial autonómico aprobado por Resolución de la Consejería de Ordenación del Territorio de 10 de febrero de 2003. Actuaciones de orden industrial y con la finalidad de ampliación de polígonos industriales existentes, cual es el caso del convenio suscrito por la CAR, un municipio de la comunidad y la entidad pública empresarial del suelo SEPES para la ampliación de un Polígono Industrial preexistente (BOR de 13 de mayo). En otros casos la declaración se limita a una única parcela, cual acontece con la declaración adoptada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de abril de 2003 por el que se declara zona de interés regional (ZIR) una parcela del municipio de Logroño, para la instalación futura, se dice, del llamado “complejo tecnológico de La Rioja”.

Establece diversos estándares urbanísticos: a) en materia de sistemas generales de espacios libres públicos destinados a parques y zonas verdes, una proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante [art. 56.b)] y b) en materia de vivienda, determinaba el artículo 59 de la LOTUR la obligación de establecer en los Planes Generales de los Municipios de más de 1.000 habitantes que un 10 por ciento de la nueva capacidad se destine a la construcción de viviendas.

La reciente Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y administrativas para el año 2004 –Ley de acompañamiento autonómica– ha dado una nueva redacción a este precepto al incluir un segundo párrafo volitivo: “No obstante, los municipios en función de sus peculiares circunstancias sociales y urbanísticas, asegurarán que el porcentaje indicado se sitúe en torno al 30 por ciento de la nueva capacidad residencial”, manteniendo la salvedad para los municipios de población inferior a 1.000 habitantes.

b) El Plan de Ordenación del Suelo Urbano (POSU)

El llamado Plan de Ordenación del Suelo Urbano (POSU, arts. 65 a 71) guarda cierta coincidencia con el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano que establecía el artículo 81 del TR de 1992. Limita la clasificación del suelo municipal en urbano y en no urbanizable. La función del POSU en suelo urbano es completar una regulación detallada de los usos de los terrenos y sus formas de ejecución, mientras que para el suelo no urbanizable se remite directamente a lo previsto en las Normas Subsidiarias Regionales.

Si el artículo 81 del TR de 1992 autorizaba al POSU a establecer determinaciones referidas a alineaciones del sistema viario o a la reglamentación de las condiciones de edificación establecidas sobre limitación de alturas en el artículo 139 del propio texto refundido, el artículo 69 de la LOTUR amplía el objeto de las mismas: a) delimitación de su perímetro, b) ordenación pormenorizada del mismo, con tal precisión que evite la remisión a la aprobación ulterior de planes especiales, c) asignación de usos e intensidades, d) delimitación de los espacios libres y zonas verdes, e) emplazamiento de equipamiento comunitario con mención de su carácter público o privado, f) reglamentación u ordenanzas de edificación y de protección en su caso, por razones históricas, culturales o ambientales, g) trazado de la red viaria pública y señalamiento de alineaciones y rasantes, h) trazado y características de los servicios municipales obligatorios y de los previstos en el plan, i) circunstancias que aconsejen la revisión del planeamiento.

Catálogo de determinaciones que hacen del POSU una truncada Norma Subsidiaria con arreglo a la legislación del suelo de 1976.

En el suelo no urbanizable las determinaciones son generales y específicas. Las generales remiten, como hemos indicado a las Normas Urbanísticas Regionales, mientras que las específicas permiten delimitar zonas colindantes al suelo urbano y establecer usos e intensidades, tipologías edificatorias y condiciones necesarias para la “implantación de instalaciones y edificaciones” (art. 70).

2. El Planeamiento de desarrollo

Distingue la LOTUR como Planeamiento de Desarrollo, dos tipos de documentos urbanísticos: a) los Planes Parciales y b) los Planes especiales. Los Planes Especiales podrán ser derivados o autónomos (art. 72 LOTUR).

No considera por tanto, la Ley autonómica al Estudio de Detalle, al menos metodológicamente, como planeamiento de desarrollo, sino que lo regula en un capítulo diferente de carácter residual conjuntamente con los Proyectos de Urbanización (art. 79) y los Catálogos (art. 80).

a) Los Planes Parciales

La regulación de los Planes Parciales que establece la LOTUR (arts. 73 a 74) no difiere de la reglamentación de este instrumento que establecen los artículos 13 y siguientes de la LS de 1976 y que regulaban los artículos 83 y siguientes del TR de 1992.

El objeto del Plan Parcial es desarrollar el PGM en el suelo urbanizable delimitado (art. 73.1 LOTUR). No se admiten Planes Parciales autónomos¹⁶. Se mantiene el principio de jerarquía del planeamiento, y dada su condición de planes de desarrollo, supeditados al PGM, no pueden modificar sus determinaciones (art. 73.1 LOTUR).

Como planeamiento de desarrollo y pormenorizado con funciones similares a las que realiza el PGM en suelo urbano, entre las determinaciones obligatorias de todo Plan Parcial se encuentra la aplicación de diversos estándares urbanísticos. Respecto a las reservas de terrenos para dotaciones, zonas verdes y espacios libres de uso y dominio público se establece el límite mínimo del artículo 24 de la LOTUR que hemos señalado –similar a lo establecido en el artículo 83 del TR de 1992–.

Añade una suerte de estandar urbanístico. Dispone el artículo 73.2.e) que el Plan Parcial deberá fijar la densidad de viviendas por hectárea, “en función de los tipos de población, usos pormenorizados” y otras características que se determinen reglamentariamente. Como límite establece este mismo apartado la de 10.000 m² “construidos del uso predominante en municipios de población superior a 25.000 habitantes”, y de 7.500 m² construidos del uso predominante, en municipios de población inferior a 25.000 habitantes”.

Al fijar este estándar urbanístico en metros construidos del uso predominante, puede ejecutarse un mayor número de viviendas de menor tamaño, lo que tiene una consecuencia indirecta no querida por el legislador que es la vinculación con otros estándares urbanísticos en los instrumentos de planeamiento y en los supuestos de modificación y revisión de planeamiento, como pone de manifiesto el supuesto de la reducción de “zonas verdes y espacios libres públicos”¹⁷.

(16) La declaración casa mal con la defectuosa regulación de los artículos 50, 51 y 52 de la Ley cuando regula los instrumentos de ordenación de las ZIR que pueden establecerse en suelo urbanizable y en suelo no urbanizable.

(17) Se distorsiona la aplicación transitoria del Anexo del RPU.

Deuda de las previsiones del TR de 1992, exige la LOTUR como documentos preceptivos del Plan Parcial, que se incluya una evaluación económica estimativa de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización y un correspondiente Plan de Etapas para su desarrollo de las determinaciones del Plan, en el que se incluyan los plazos de cumplimiento de los deberes urbanísticos (*cesión, urbanización y edificación*). Las memorias económicas ya no son tan vinculantes.

En los supuestos que el Plan Parcial afectara a SUND exige el artículo 74 de la LOTUR, en una defectuosa redacción técnica, que se redacte e incorpore, una suerte de Programa de Actuación Urbanística (art. 16 LS de 1976) bastante devaluado¹⁸.

b) Los Planes Especiales de ordenación territorial y urbanísticos

A los planes especiales dedica esta norma regional sus artículos 75 a 77, sin introducir especialidades significativas en relación con las previsiones de los artículos 17 y siguientes de la LS de 1976 o del anulado texto refundido de 1992.

La Ley riojana permite que estos instrumentos tengan carácter *autónomo o derivado*. Los primeros se dictan sin necesidad de la aprobación de un previo instrumento de planeamiento general, cual establecía el artículo 84 del TR de la LS de 1992, y los segundos desarrollan parcialmente las previsiones del PGM correspondiente en determinados extremos relativos a la ordenación del territorio (desarrollo de infraestructuras básicas de comunicaciones terrestres, abastecimientos de agua, suministros, etc., o protección de recintos y conjuntos histórico-artísticos y protección del paisaje) o determinadas previsiones de la ordenación urbanística (sistemas de espacios libres, equipamiento comunitario, etc.)

Recoge la legislación algunas determinaciones específicas en una regulación parca de los Planes de Reforma Interior, aun cuando dada su aplicación como si de Planes Parciales en el ámbito del suelo urbano consolidado se tratase, se exigen las mismas determinaciones que para la aprobación de los planes parciales, salvo aquellas que no sean precisas para desarrollar esa “operación integrada de reforma interior” (art. 75.3 LOTUR), en una redacción que evoca las precisiones del artículo 85 del TR de la LS de 1992.

Deberá establecer, por tanto, la delimitación de las áreas o unidades de ejecución, fijación de plazos y elección del sistema de actuación previsto para su desarrollo. La calificación o declaración con arreglo a la legislación del patrimonio histórico-artístico de un bien de interés cultural (BIC) llevará aparejado la obligación municipal de redactar un plan especial de protección para la zona afectada (art. 77 LOTUR).

(18) Ha de justificar la viabilidad de la iniciativa y la coherencia con la “estrategia del PGM y la estructura general del territorio” [art. 74.a) LOTUR]. Al igual que en el PAU, deberá resolver la conexión y enlace con los “elementos y redes exteriores de infraestructuras” y con los sistemas generales viarios del municipio [art. 74.b) y un apartado c)] que no guarda relación con el precepto: “justificación del cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos en el convenio”.

Introduce la legislación riojana un Plan Especial autonómico aprobado directamente por la Comunidad Autónoma para el desarrollo de las ZIR a las que nos hemos referido anteriormente y que suscita los problemas apuntados.

En efecto, la limitación es común a los mismos: no podrán clasificar suelo aun cuando puedan establecer, por razón de la materia, limitaciones de uso. No pueden, tampoco, sustituir a los planes generales municipales en su función de instrumentos de planeamiento general. Sin embargo los Planes especiales autonómicos de las ZIR suscitan interrogantes derivados de la regulación del artículo 51 de la propia LOTUR, similares a los apuntados en el caso de los Planes Parciales autonómicos. Estos Planes pueden transformar directamente *suelo no urbanizable*. Han de establecer, por tanto, previsiones sobre cesiones de aprovechamientos urbanísticos. Dada su reconocida “naturaleza dual” pueden modificar directamente el planeamiento municipal y el planeamiento de desarrollo según anticipa el apartado 3 del artículo 51 de la LOTUR.

c) Otros instrumentos urbanísticos

La LOTUR regula bajo esta rúbrica, recibida del TR de la LS de 1992, los Estudios de Detalle (art. 78), los Proyectos de Urbanización (art. 79) y los catálogos de edificios protegibles por razones históricas, culturales o ambientales (art. 80).

Ninguna especialidad reseñable cabe apreciar en relación con los artículos 91 y 93 del Texto Refundido de 1992. La declaración de inconstitucionalidad *ratione competentiae* por la STC 61/1997, de 20 de marzo, del Capítulo I del Título III (Planeamiento Urbanístico del Territorio, arts. 65 a 93) no ha impedido que la regulación material, pareja a la establecida en los artículos 6 a 25 de la LS de 1976, se haya recuperado por el legislador autonómico riojano.

C) La elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento

El capítulo IV de la LOTUR regula el procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento. Escasas son las aportaciones que ofrece el texto autonómico. El hilo conductor de los preceptos autonómicos (arts. 81 y ss.) nos remite en materia de actos preparatorios, o suspensiones de licencias urbanísticas (potestativas o automáticas) a la regulación de los artículos 101 y siguientes del TR de la LS de 1992. Juicios similares merece la reglamentación de los Planes de Iniciativa

**SE PROSCIBE LA
PROPUESTA DE INICIATIVA
POPULAR PARA FORMULAR
EL PLANEAMIENTO
GENERAL, QUE
CORRESPONDE AL
AYUNTAMIENTO, PERO SE
PERMITE PARA EL DE
DESARROLLO**

Particular (arts. 83 a 85) en los que es clara la influencia de los artículos 101 y siguientes de la LS de 1992 resultando casi una “transcripción supletoria” de la regulación del artículo 83.3 de la LOTUR con la supérstite del artículo 104.3 de la LS de 1992.

Las reglas sobre competencia y procedimiento de los artículos 86 y siguientes de la LOTUR no introducen reglas o trámites novedosos.

Con carácter general la formulación del planeamiento general corresponde al Ayuntamiento (art. 86.1 LOTUR), proscribiéndose la propuesta de iniciativa particular, para el planeamiento general más admitiéndose para el de desarrollo (art. 88). Y puede actuar la Comunidad Autónoma mediante el procedimiento de sustitución o subrogación procedimental establecido (art. 86.2 LOTUR). Reglas similares se establecen en orden a fijar definitivamente los límites municipales o supramunicipales del planeamiento (art. 87 LOTUR).

Las reglas de procedimiento configuran un *procedimiento bifásico*. Permite la LOTUR la formulación de avances del PGM para debatir el “modelo de ciudad” que se propone. Estos Avances, como en el esquema tradicional, serán sometidos a información pública. La aprobación inicial corresponde a la corporación sometiéndose el texto a información pública y a informe de las administraciones competentes por razón de materia. La aprobación provisional corresponderá al Ayuntamiento, quien deberá aprobar las modificaciones introducidas que sean procedentes y en el supuesto que supongan alteraciones sustanciales, deberá fijarse un nuevo plazo de información pública antes de la aprobación provisional. Esta regla únicamente varía en los casos de planes generales que afecten a varios municipios, correspondiendo en tal caso a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

La aprobación definitiva corresponde, en los casos de resolución expresa, a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (art. 90.1 LOTUR).

Esta regla competencial se altera en dos casos a) en los Planes Generales de municipios de más de 25.000 habitantes, es decir, en el caso único a la sazón del PGM de la ciudad de Logroño, y b) en los Planes de conjunto de varios municipios.

La aprobación definitiva es de carácter reglado: únicamente podrá denegarse por incumplimiento de la legislación urbanística, de sus exigencias documentales y formales, así como por su inadecuación a los instrumentos de ordenación territorial o por contravenir la legislación sectorial (art. 90.2 LOTUR).

La aprobación definitiva por silencio se efectúa en el plazo reducido de tres meses computados desde la “entrada del expediente completo en el registro del órgano competente para aprobarla” (art. 90.3 LOTUR).

Las reglas que fijan el procedimiento y la competencia para la aprobación de los planes de desarrollo son comunes a otros ordenamientos urbanísticos autonómicos.

En el caso de los “Planes parciales y los especiales derivados”, la aprobación inicial y provisional, corresponde al Ayuntamiento, con similares reglas de sometimiento a información pública ordinaria y a la derivada de la aprobación de modificaciones sustanciales.

La aprobación definitiva contempla dos reglas distintas por razones poblacionales. En los municipios de más de 25.000 habitantes, es decir, Logroño, corresponde al municipio previo informe de la Comisión de Ordenación del territorio. En el resto de los municipios riojanos corresponde al órgano autonómico (art. 91 LOTUR).

En el caso de los Planes parciales y especiales autónomos las reglas serán similares salvo que se formulen en desarrollo de Actuaciones de Interés Regional, en cuyo caso serán aprobadas en la forma prescrita en el artículo 52 de la LOTUR. Es decir, la aprobación inicial y provisional corresponderá a la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, y la definitiva al Consejero competente por razón de la materia (arts. 52 y 92 de la LOTUR).

Los Estudios de Detalle y los Proyectos de Urbanización se aprobarán inicial y definitivamente por el Ayuntamiento competente con arreglo al procedimiento habitual.

Establece, por último, la legislación autonómica un régimen de subrogación en su artículo 94 similar al que preveía el artículo 121 del TR de la LS de 1992, reduciéndose los plazos a seis meses en el caso de los Planes Parciales y Especiales. Sin embargo, limita la aplicación del instituto del silencio administrativo en los casos de insuficiencia documental y ausencia de determinaciones precisas según el planeamiento de que se trate, y cuando incurriera en infracciones legales o vulnerara el principio de jerarquía del planeamiento (art. 94.4).

D) Efectos de la aprobación de los planes urbanísticos

El articulado del Capítulo V (efectos de la aprobación de los planes, artículos 95 a 99) no ofrece especialidad relevante si la cotejamos con la regulación que establecían los artículos 131 y siguientes de la LS de 1992 –parcialmente salvada de la inconstitucionalidad en los artículos 133¹⁹, 134, 136.2 y 137.5–. Dispone el artículo 97 de la LOTUR –como exige la doctrina legal del artículo 70 de la LRBRL– la publicación en el BOR con el contenido de los acuerdos de aprobación o con el contenido documental que corresponda en cada caso²⁰.

E) Vigencia, revisión y modificación de los planes

La vigencia, revisión y modificación de los planes se regula en los artículos 100 a 105 de la LOTUR. Aun cuando se predica la vigencia indefinida de los planes e instrumentos de

(19) Declarado en vigor por la Ley del Suelo de 1998.

(20) La reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local ha dado una nueva redacción a este precepto.

ordenación urbanística (art. 100) común a su naturaleza normativa y planificadora, un buen signo de la eficacia ordenadora del planeamiento es su propio agotamiento material o jurídico, en los plazos de revisión establecidos por el propio planeamiento. En ocasiones dicho agotamiento del planeamiento deriva de una mala o corta previsión ordenadora. Los mecanismos de alteración y de ejercicio del *ius variandi* en el ejercicio de la potestad planificadora urbanística en puridad son dos: la revisión y la modificación del planeamiento. Yérguese en la legislación autonómica riojana una tercera figura de pretensiones más limitadas y vinculadas con la ejecución del propio planeamiento y con el presupuesto público que es la revisión del “Programa de Actuación” del propio plan (art. 105 LOTUR). La antigua LS de 1976 obligaba a la revisión ora del propio programa de actuación (art. 46) ora del propio instrumento de planeamiento en su conjunto.

Común con este instituto urbanístico distingue dos tipos de alteraciones del planeamiento urbanístico, la revisión y la modificación de planeamiento. La revisión de planeamiento presupone y supone la adopción de nuevos criterios respecto a 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 diversas causas sobrevenidas. La potestad de revisión del planeamiento urbanístico supone el ejercicio de un *ius variandi* no sujeto a límites implícitos, tiene carácter plenario, únicamente limitado por las determinaciones que la ley establece en materia de estándares urbanísticos y en normas de aplicación directa al planeamiento (art. 101 LOTUR).

Las reglas de procedimiento y de competencia para la tramitación y aprobación de estas alteraciones del planeamiento son las mismas que para su aprobación (art. 103 LOTUR).

Empero cabe señalar algunos problemas que se apuntan en las modificaciones de planeamiento que tradicionalmente se han considerado como modificaciones cualificadas porque afectaban a las “zonas verdes y espacios libres públicos”.

1. Modificaciones de Planeamiento que afecten a zonas verdes

Aun cuando las rigideces procedimentales y materiales establecidas en los cambios en la zonificación de las “zonas verdes y espacios libres públicos” han sido calificadas como límites implícitos al ejercicio del *ius variandi* del planificador municipal, la regulación riojana presenta aspectos conflictivos.

En efecto en estas modificaciones cualificadas se establecían determinados requisitos procedimentales y materiales.

A) *Requisitos formales*: La aprobación definitiva correspondía al órgano superior colegiado de la Comunidad Autónoma previo informe del consejero competente y del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico correspondiente.

B) *Requisitos materiales*: La reducción de estos espacios libres públicos en una modificación de planeamiento debía compensarse con una correlativa previsión de mayores espacios

que requiriera el aumento de población. Ésa era, por ejemplo, la redacción dada por el artículo 128 de la LS de 1992, que fue declarado inconstitucional, pero cuya redacción era similar a la establecida en los artículos 49.2 y 50 de la resucitada LS de 1976. Estas cautelas eran comunes cuando la modificación de planeamiento supusiere un aumento del volumen edificable de una zona.

¿Qué hace aparentemente la Ley riojana? Si acudimos a su artículo 102 establece diversos requisitos materiales: primero, si la modificación de planeamiento tiende a incrementar la densidad de la población se requiere para su aprobación la previsión de mayores espacios libres de dominio y uso público, en proporción de cinco metros cuadrados por habitante (art. 102.2 LOTUR), segundo, si la modificación tiene por objeto clasificar nuevo suelo urbano, deben preverse los mismos “módulos de reserva aplicables a los planes parciales”, salvo que la modificación sea menor de mil metros cuadrados construidos, y tercero, cuando la modificación tenga por objeto una diferente “zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes y espacios libres de dominio y uso público existentes y previstos en el plan”.

Aparentemente la LOTUR ha suprimido los requisitos procedimentales exigidos y ha eliminado el Dictamen del Consejo de Estado o del Consejo Consultivo de La Rioja. Las razones de esta aparente supresión de ese trámite garantista esencial y tradicional en la legislación urbanística se encuentran en los recopilatorios jurisprudenciales. No es aventurado señalar que en la transtienda de la voluntad del legislador autonómico se encuentren algunos fallos judiciales.

En efecto, los órganos jurisdiccionales anularon en dos ocasiones la modificación del PGOU de la ciudad de Logroño en la zona denominada “Las Gaunas” emplazamiento del campo de fútbol municipal utilizado por la SAD Club Deportivo Logroñés. La modificación anulada conllevaba una reducción importante de una zona verde y la recalificación como uso residencial de la zona verde eliminada²¹.

**LA LOTUR SUPRIME,
APARENTEMENTE,
LOS REQUISITOS
PROCEDIMENTALES
ESTABLECIDOS EN
LA LEGISLACIÓN ESTATAL
PARA LA MODIFICACIÓN
DE PLANEAMIENTO QUE
AFECTE A ZONAS VERDES**

(21) Recalificación justificada con la confesa finalidad municipal de enajenar los solares resultantes para financiar el traslado de esas instalaciones deportivas municipales calificadas como sistema general. Éste es un ejemplo que pone sobre la mesa las dificultades de los controles del planeamiento urbanístico que escapan a la mera legalidad formal aparente e incurren en ilícitos atípicos (ATIENZA-RUIZ MANERO, *Ilícitos atípicos*, Trotta, Madrid, 2000). Lo ha señalado con tino TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996.

a) La anulación de la modificación del PGOU de Logroño: el campo de fútbol de Las Gaunas

El primer fallo fue la Sentencia 275/1995, de 30 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja que anuló la citada modificación por la omisión de dicho trámite preceptivo. En el segundo caso la misma Sala dictó su Sentencia 106/2000, de 28 de febrero, por la que se anuló la modificación aun cuando había intervenido el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido en 1996, quien emitió un Dictamen de 10 de septiembre de 1996, que propugnaba una clasificación funcional entre zonas verdes *materiales* y *formales* de enorme interés en el contexto de esa modificación puntual del PG de Logroño. Este segundo pronunciamiento fue impugnado en casación dando lugar a la STS de 8 de abril de 2003 (recurso 2564/2000) que desestimó los recursos y fijó la doctrina legal correspondiente.

Mas la cuestión principal quedaba abierta. Consciente de ese vacío legal y de la consiguiente reducción de las garantías procedimentales que la reforma legislativa conllevaba, el propio Consejo Consultivo de la Rioja publicó en su Memoria del año 1998, un meditado estudio titulado “Intervención del Consejo Consultivo en materia de ordenación del territorio y urbanismo, especialmente en las modificaciones de planeamiento que afecten a zonas verdes o espacios libres”, que compendia la doctrina legal, consultiva y la propia del órgano autonómico.

Aparentemente la LOTUR ha eliminado la exigencia del Dictamen del Consejo consultivo en los procedimientos de modificación cualificada a los que nos referimos. Sin embargo, hay argumentos que permiten sostener su exigibilidad. El legislador autonómico promulgó la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (BOR de 21 de junio) que deroga los artículos 97 a 102 de la Ley 3/1995 de Régimen jurídico. Entre las competencias que se asignan al Consejo Consultivo de La Rioja no se encuentra, expresamente, la de la emisión de informes en procedimientos de modificación del planeamiento que afecten a la zonificación o uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres. Ha apuntado la doctrina consultiva que dicho silencio “obedece a la no previsión expresa en la LOTUR de la emisión del mismo” (arts. 101 a 104). Sin embargo se producían algunas antinomias entre la Ley del Consejo Consultivo, sus reglas de derecho transitorio y la normativa de desarrollo²². Como acabamos de subrayar, la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja no lo preve expresamente, pero sí que establece la emisión de Dictámenes en aquellos supuestos expresamente previstos por norma con rango legal.

Pudiere argumentarse que el título competencial básico sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y de procedimiento común incorpora, por la propia naturale-

(22) Sin embargo, el artículo 8.4 del Decreto 33/1996, de 7 de junio, por el que se aprobaba el reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja (BOR núm. 76 del 20), establecía expresamente el carácter preceptivo del Dictamen del Consejo Consultivo o del Consejo de Estado. Dicho reglamento estaba en vigor hasta que la Disposición Derogatoria del Decreto 8/2002, de 24 de enero, que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, lo ha derogado expresamente.

za del procedimiento garantista que establece, lo dispuesto en el artículo 50 de la LS de 1976. No se trata de forzar la argumentación dada la interpretación constitucional de la cláusula de supletoriedad que está, en buena medida, en el fallo de la Sentencia 61/1997 que nos ocupa y, vista la insuficiencia del título competencial “urbanismo” acudir presto a completar y heterointegrar el ordenamiento jurídico autonómico riojano con la legislación básica del Estado en materia de procedimiento administrativo común. No es preciso, en nuestro criterio, afinar de tal modo el discurso erístico.

La propia normativa riojana viene a corroborar esta interpretación. En efecto, puede sostenerse dicha interpretación al amparo de lo previsto en el propio artículo 12 del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, que concreta las previsiones legales²³.

La “deflagración” del derecho urbanístico español es patente. Los artículos recogidos en esta revista son buena muestra. No es menester recobrar en esta sede discusiones dogmáticas sobre el alcance de la cláusula de prevalencia o de la de supletoriedad. Sabemos que han sido habitualmente invocadas como técnicas de “control político” de las Comunidades Autónomas, en un modo de gestión “central”, que caracterizaba la praxis de la Administración española a juicio del Profesor NIETO, y que pervive en la cultura jurídico-constitucional española²⁴. Mas esa prevención no debe hacernos olvidar que el procedimiento administrativo común se configura como una garantía para el administrado no sólo por razones formales sino materiales y como técnica de control último de las decisiones del planificador municipal o autonómico, como ha señalado la mejor doctrina legal de nuestro Tribunal Supremo²⁵. Salvo que tengamos que desempolvar aquellos apuntes anticipados por GARRIDO FALLA sobre una nueva institución jurídico-constitucional: la desviación legislativa.

IV. EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

La ejecución del planeamiento se regula en el Título V de la LOTUR (arts. 106 a 178). No presenta especialidades relevantes y sí algunos elementos que derivan en buena medida de la condición uniprovincial de la autonomía riojana y de las técnicas de planeamiento autonómico que se configuran con una doble naturaleza de instrumentos de ordenación territorial y urbanismo.

La Ley riojana establece los comunes o tradicionales sistemas de actuación, “compensación” (arts. 121 a 128), “cooperación” (129 a 140) y “expropiación” (art. 141 a 143) e introduce el denominado de “concesión de obra urbanizadora” (arts. 114 y 144-147).

(23) Cuyo texto señala “Con carácter general, el dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja será preceptivo cuando, en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la legislación aplicable lo requiera del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo Superior de la Comunidad Autónoma”.

(24) El concepto de cultura jurídica es no sólo relevante en la interpretación constitucional (HÄBERLE), sino en la propia percepción de las instituciones jurídicas (HESPANHA).

(25) Vid. GARCÍA MANZANO, “La subordinación del régimen del suelo al interés general establecido en el artículo 128 CE: el supuesto de las zonas verdes”, en S. MARTÍN-RETÓRTILLO (Dir.), *Estudios sobre la Constitución Española*, Civitas, Madrid, 1991, Tomo V, págs. 3.855 y ss.

Regula, como sistema impropio de ejecución los convenios urbanísticos (arts. 148 a 150) y dedica el capítulo III de este título a la “obtención de terrenos dotacionales” (sistemas generales, locales, dotaciones en suelo urbano consolidado y terrenos de cesión obligatoria y gratuita y el régimen de ocupación directa).

Las diferencias son escasas, máxime cuando no ha sido dictada la legislación de desarrollo y las actuaciones urbanísticas han de cohonestar las previsiones de la LOTUR con los vigentes reglamentos estatales, singularmente con lo dispuesto en el RGU en lo que a la gestión urbanística concierne.

A) Presupuestos y fines de la ejecución del planeamiento

Establece con carácter general la ley autonómica que la ejecución del planeamiento debe “garantizar la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados” y el cumplimiento de los deberes de cesión y de urbanización (art. 106). Las administraciones urbanísticas actuantes son, fundamentalmente los municipios, y la Comunidad Autónoma, en los supuestos de subrogación competencial y *iure proprio*, en la ejecución directa del planeamiento aprobado en las ZIR (art. 107).

Habilita el legislador autonómico a la administración urbanística actuante, la constitución de sociedades instrumentales, en régimen mercantil de tenencia pública o mixta, para la ejecución de actividades urbanísticas, que no “impliquen ejercicio de autoridad”, y volcadas en la “construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública”. Puede la administración en tales casos ofrecer, sin licitación, la suscripción de una parte del capital de la sociedad a constituir a los propietarios afectados en proporción a la superficie de sus terrenos, en fórmula que evoca sobremanera los viejos consorcios reales de la legislación colonizadora, si bien en este caso adoptaban la forma de sociedades civiles especiales (art. 108). Evoca notablemente dicho precepto a la redacción del artículo 147 de la LS de 1992.

La iniciativa particular se articula en los propios sistemas de actuación urbanística previstos en la legislación autonómica y particularmente en el sistema.

Presupuesto de la ejecución es la aprobación del planeamiento pormenorizado para cada clase de suelo, con la salvedad de la ejecución de sistemas generales que se llevará a cabo mediante la ocupación directa o mediante la aprobación de planes especiales. Y presupuesto es la delimitación de la correspondiente Unidad de Ejecución (art. 110 LOTUR). Se exceptúan las “obras y actuaciones aisladas y la ejecución directa de los sistemas generales en suelo urbano consolidado (arts. 110.1 y 113). Podrán delimitarse unidades de ejecución en esta clase de suelo para la realización de “procesos de renovación o reforma interior” (art. 110.3). Los terrenos calificados como sistemas generales en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable delimitado deberán incluirse en las correspondientes Unidades de ejecución.

Como en el régimen común la delimitación de estas Unidades de ejecución puede hacerse directamente en el instrumento de planeamiento correspondiente o mediante un procedimiento específico de delimitación similar al contemplado en la legislación urbanística del común y que se rige por las mismas reglas sobre plazos, subrogación y silencio previstas para los *Estudios de Detalle* autonómicos, de forma similar a la establecida en el artículo 146 de la LS de 1992.

B) Límites en el ejercicio de la potestad de delimitación de Unidades de Ejecución

La potestad de delimitación de Unidades de Ejecución está sujeta a determinados límites materiales generales y específicos. Exíjese como límite general que se permita el cumplimiento conjunto de los “deberes de cesión y urbanización en la totalidad de su superficie y de acuerdo con el principio de reparto equitativo de beneficios y cargas” (art. 110), principio basilar del derecho urbanístico español; que la unidad de gestión permita absorber los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento que ha de informar toda la actividad planificadora.

Establécense dos límites específicos: a) en la ciudad de Logroño en tanto que única población de más de 25.000 habitantes, no pueden delimitarse Unidades de ejecución que tengan mutuamente diferencias de aprovechamiento superiores al 25 por ciento en el correspondiente sector en el suelo urbanizable²⁶, y b) no pueden delimitarse unidades de ejecución inmediatas a terrenos de cesión obligatoria y gratuita sin incluir en las referidas unidades la parte correspondiente de dicha terrenos (art. 112). Queda sin resolver en la legislación urbanística riojana si se pueden delimitar unidades de ejecución que no tengan aprovechamiento urbanístico en el planeamiento con los problemas de aplicación de los artículos 23 y siguientes de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones²⁷. Una respuesta congruente con el sistema general debía ser terminante: ha de predicarse la proscripción de la delimitación de Unidades de Ejecución sin aprovechamiento urbanístico.

(26) Cotéjese con la diferencia del 15 por ciento establecida en el artículo 145 del TR de la LS de 1992.

(27) La cuestión tiene enorme relevancia en orden a la aplicación o no del “valor residual” de los terrenos en la forma establecida en los artículos 28 y concordantes de la Ley de 1998, con el consiguiente detrimento patrimonial para los afectados por actuaciones urbanísticas de carácter expropiatorio.

**LA ELECCIÓN DEL SISTEMA
DE ACTUACIÓN
URBANÍSTICA
CORRESPONDE A
LA ADMINISTRACIÓN
ACTUANTE, QUE DEBERÁ
DAR PREFERENCIA
AL SISTEMA DE
COMPENSACIÓN**

C) Elección y sustitución del sistema de actuación

Las novedades respecto a los sistemas de actuación urbanística son escasas. La elección del sistema corresponde a la administración actuante, “dando preferencia al sistema de compensación”, salvo por razones de urgencia o necesidad o “para la construcción de viviendas de protección oficial” sea conveniente cualquiera de los otros sistemas de actuación (art. 115). La determinación del sistema de actuación se efectuará con la aprobación de la delimitación de la Unidad de Ejecución, pudiendo modificarse por el mismo procedimiento.

Reduce la Ley riojana del 60 por ciento, que exigía la legislación del Estado, a más del 50 por ciento de la propiedad de la Unidad de Ejecución los requisitos dominicales para la presentación de los Estatutos y Bases de actuación en el plazo de seis meses desde la aprobación definitiva, así como para solicitar la elección de este sistema cuando no hubiere sido el determinado en el procedimiento de delimitación de la Unidad de Ejecución.

En caso de incumplimiento en plazo de los deberes legales podrá el Ayuntamiento acordar la sustitución del sistema, previo sometimiento a información y audiencia pública. Guarda silencio la ley en los supuestos de ejecución autonómica por subrogación por lo que habrá que entender que las reglas de aquélla también se aplican al caso (art. 116 LOTUR).

Las reglas sobre adjudicación de excesos de aprovechamiento en Unidades de Ejecución y atribución a la Administración urbanística actuante o propietarios incluidos en Unidades deficitarias y reducción de cargas, reproducen en buena medida las previsiones de los artículos 151 y siguientes del TR de LS de 1992, declaradas inconstitucionales *ratione competentiae*. Si bien se modifica el régimen de atribución de los aprovechamientos excedentarios.

Resuelve con mala técnica la inclusión de bienes de dominio público en Unidades de ejecución, que regulaba en parejos términos el artículo 154.2 del TR de la LS de 1992, dado que se aprecia una clara antinomia entre el artículo 63 dedicado al cálculo del aprovechamiento medio y el artículo 119 de la LOTUR.

La regulación de los gastos de urbanización de la LOTUR es insatisfactoria. Excluye del pago de los gastos de urbanización a las administraciones por razón del aprovechamiento que, en virtud de la cesión obligatoria les corresponde (art. 120 LOTUR), si bien los gastos desagregados que integran los costes de urbanización son similares a los fijados en la legislación común.

D) La concesión de obra urbanizadora como sistema de actuación típico. Los sistemas atípicos

La regulación del sistema de compensación (arts. 121 a 128), del sistema de cooperación (arts. 129 a 140 LOTUR) y del sistema de expropiación (arts. 141 a 143) no presenta casi ninguna innovación.

Regula como figura autónoma –pero con notables influencias de otras legislaciones autonómicas– la concesión de obra urbanizadora (arts. 144 a 147) como sistema de actuación²⁸. Los rasgos que definen este sistema permiten señalar su similitud con el sistema de cooperación.

No sólo porque se limita su aplicación a los supuestos del artículo 115.1 de la LOTUR (primigenio sistema de compensación que se ve sustituido por razones de “necesidad o urgencia” o por construcción de viviendas de protección oficial), sino porque la mecánica es pareja a la del sistema de cooperación. Es un sistema de cooperación contratado a un agente tercero –el urbanizador– que percibe de los propietarios su retribución como contratista público ora en metálico ora en especie (art. 146), y que es seleccionado en concurso público por la administración urbanística actuante (art. 145 LOTUR), aplicándose supletoriamente las reglas de la parcelación (art. 147).

Como sistemas de actuación atípicos regula la Ley riojana los Convenios Urbanísticos (arts. 148 a 150) y la obtención de terrenos destinados a sistemas generales en suelo urbanizable y en suelo urbano no consolidado de sistemas generales, dotaciones locales, integrados en unidades de gestión correspondientes, por el procedimiento de ocupación directa, que no es sino la permuta de suelo por aprovechamiento en una unidad excedentaria en una regulación que no difiere sensiblemente de la que establecían los artículos 203 y siguientes del TR de la LS de 1992²⁹.

V. LA INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO

Regula la Ley autonómica en su Título VI (“la intervención en el mercado del suelo”) diversas técnicas urbanísticas cuya finalidad legal es regular el llamado mercado del suelo. Aborda la ley, como mecanismos reguladores, el patrimonio municipal del suelo (arts. 164 a 172), y el patrimonio regional del suelo (arts. 176 a 178), y cierra este apartado con los derechos de tanteo y retracto (arts. 173 a 175). Omite toda regulación en este apartado relativa a los registros y transferencias de aprovechamientos urbanísticos (TAU) o los supuestos de venta forzosa como mecanismo regulador que había sido inaugurado al amparo de la Ley del Suelo de 1992 y que se refleja en el RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueba el reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística³⁰. Dicho registro opera, sin embargo, en el ámbito local del planeamiento de alguno de los municipios importantes de la CAR.

(28) Como apunta BAÑO LEÓN, “Los sistemas de ejecución del planeamiento urbanístico”, en GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, *Ordenamientos*, ob. cit., págs. 147 y siguientes, el “impacto” de la legislación valenciana se rastrea por las legislaciones autonómicas posteriores.

(29) Véase una aproximación al concepto en JIMÉNEZ LINARES, *El derecho al aprovechamiento urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 1997, desde una óptica civilista.

(30) Son de interés los apuntes de Ángel CARRASCO PERERA, *Relaciones civiles con contenido urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

A) El Patrimonio Municipal del suelo: su desnaturalización

La regulación del patrimonio municipal del suelo no difiere sustancialmente ni en los fines ni en la naturaleza de ese patrimonio separado ni en los bienes que lo integran del régimen que establecían los artículos 276 y siguientes de la LS de 1992³¹.

El carácter de este patrimonio municipal del suelo afectado a un determinado destino, fijado en el artículo 169 –en una redacción similar a la del artículo 280 de la LS de 1992 salvado de la quema constitucional–. El destino o afección de los bienes quedaba reducido a la “construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, uso de conservación o mejora del medio ambiente o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico” (art. 168).

Sin embargo, el artículo 37 de la Ley 10/2003, de 19 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2004 ha ampliado y desvirtuado notablemente dicha afección.

Con arreglo a la reforma operada por esa *ley-omnibus*, los “bienes y fondos” del PMS se destinarán no sólo a la construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública e integración social, sino a la mejora del medio ambiente, protección del patrimonio histórico-artístico y renovación del patrimonio urbano.

Amplía el destino de este patrimonio a las “actuaciones públicas para la urbanización y ejecución en su caso, de sistemas generales, dotación, servicios y equipamientos públicos locales y generales”, a su propia “conservación, gestión y ampliación”, o a la creación de suelo “para el ejercicio de actividades empresariales compatibles con el desarrollo sostenible”. Cierra esta sustancial modificación de los destinos del patrimonio municipal del suelo, la “propia planificación y gestión urbanística incluido el pago en especie mediante permutas o compensaciones de los terrenos destinados a actuaciones contempladas en el propio artículo, o la “participación en entidades de gestión urbanística cuyo objeto social responda a sus fines”; la ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada” y otros “fines y usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico vigente”.

La modificación operada por la Ley de Acompañamiento del artículo 168 de la LOTUR es sustantiva. Amplía de manera notable los fines prescritos en el artículo 276 del TR de la LS de 1992. Pongamos un ejemplo: ¿Pueden emplearse bienes del patrimonio municipal del suelo para la financiación o cofinanciación de un Palacio de Congresos en la ciudad de Logroño de titularidad autonómica?

La ampliación de los destinos de ese patrimonio separado municipal difumina su afección urbanística y desvirtúa los elementos que caracterizaban este instituto de derecho

(31) Del antiguo Capítulo Primero del Título VIII la Sentencia del TC preservó los artículos 276, 280.1, y declaró la constitucionalidad parcial de los artículos 287, 288, y 289.

local³². Parece que en este caso, ha de prevalecer la legislación del Estado.

B) El régimen de cesiones y derechos reales administrativos

El régimen jurídico de las tres clases de cesiones (onerosas, gratuitas e interadministrativas) del patrimonio municipal del suelo (arts. 169 a 1171 LOTUR), no se aparta del que establecían los artículos 284 a 286 de la LS de 1992. Similar en la brevedad es el régimen del derecho de superficie (art. 172 LOTUR) y los derechos de tanto y retracto utilizados como técnica para “incrementar el propio patrimonio municipal del suelo”, garantizar el cumplimiento de las limitaciones de los precios de venta en las viviendas de protección pública y en general intervenir en el mercado inmobiliario.

Si en la Ley de 1992 no estaba sujeto a límite poblacional alguno, la Ley riojana autoriza la delimitación de áreas para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto únicamente en municipios de más de 25.000 habitantes, por lo que nos encontramos ante un nuevo precepto de “caso único”, la ciudad de Logroño.

C) El patrimonio regional del suelo

Cierran estas técnicas de intervención y regulación del mercado del suelo, la creación y constitución de un patrimonio regional del suelo de titularidad autonómica. Vinculada a las actuaciones de ordenación territorial y singularmente a la ejecución de actuaciones, obras e instalaciones de interés regional (art. 176 LOTUR). Integran este patrimonio los terrenos clasificados como suelo no urbanizable delimitado o no urbanizable genérico que la Comunidad Autónoma adquiriera por expropiación o por cualquier otro procedimiento para su incorporación a dicho patrimonio. Aplícanse las reglas del patrimonio municipal del suelo. Hasta la fecha no se ha constituido.

**SE SUJETA AL DEBER
DE OBTENER LICENCIA A
LOS ACTOS DE EDIFICACIÓN
Y USO DEL SUELO Y
SUBSUELO PROMOVIDOS
POR OTRAS
ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS, PERO EXCLUYE
LAS OBRAS PÚBLICAS DE
INTERÉS AUTONÓMICO**

VI. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

La Ley riojana aborda en dos títulos el régimen jurídico de la disciplina urbanística. Alberga el Título VIII (“Edificación y uso de suelo”), cuatro capítulos, siguiendo una estructura bastante similar a la contemplada en el Título VII del TR de 1992 (“Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística”).

(32) Véase, QUINTANA LÓPEZ y LOBATO GÓMEZ, *La constitución y gestión de los patrimonios municipales del suelo*, Marcial Pons, Madrid, 1996, y singularmente, págs. 38 y ss.

Los actos de edificación y uso del suelo se abordan en un primer capítulo dedicado a las licencias urbanísticas (arts. 179 a 183), un segundo, al deber de conservación y declaración de ruina (arts. 184 a 186), el tercero a la regulación del registro de solares y la edificación y venta forzosa (arts. 187 a 192) y el cuarto, y último, al régimen de parcelaciones (arts. 193 a 197).

Escasas novedades aporta el régimen jurídico de las licencias urbanísticas, amen de algún supuesto particular de exclusión del visado colegial (art. 181.2 LOTUR)³³. Sujeta al deber de obtención de licencia los actos de edificación y uso del suelo y subsuelo promovidos por otras administraciones públicas, pero excluye las obras públicas de interés autonómico (art. 183.1 LOTUR). Regula al modo del antiguo artículo 180 de la LS de 1976 el procedimiento de exclusión del deber de sometimiento a licencia municipal por razones de urgencia o interés público³⁴.

El régimen jurídico del deber de conservación, órdenes de ejecución urbanística y declaración y causas del estado ruinoso de los inmuebles no aporta nada nuevo. La creación del registro de solares queda limitado al Ayuntamiento de Logroño por los mismos motivos (art. 188.1) pudiendo utilizar los restantes municipios el instituto expropiatorio de solares o construcciones por incumplimiento de la función social de la propiedad. Ni la regulación de la venta forzosa ni las obligaciones del tercer adquirente de solares o construcciones por este procedimiento ofrecen especialidades dignas de subrayar. Puede predicarse esa ausencia de innovación en el régimen de parcelaciones urbanísticas (indivisibilidad, procedimiento y parcelaciones ilegales, arts. 193 a 197).

Las funciones disciplinarias urbanísticas se regulan como tal en el Título VIII (Disciplina Urbanística) con dos capítulos: el primero dedicado a la regulación de la protección de la legalidad urbanística (arts. 198 a 203 LOTUR) y el segundo al régimen de infracciones y sanciones urbanísticas (arts. 204 a 210).

Escasas novedades, por tanto, las que ofrece la LOTUR. Dada su mimesis fragmentaria del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, puede ocurrir que la coherencia y congruencia del sistema urbanístico diseñado, se resienta. La planta administrativa local caracterizada por el minifundio municipal hace a la postre, que la mayor parte de sus previsiones de mayor calado, únicamente sean aplicables en la Ciudad de Logroño³⁵.

(33) El artículo 194 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, establece entre las clases de autorizaciones y licencias, la "licencia urbanística" que se concederá con arreglo a la "legislación urbanística de la Comunidad Autónoma", y la licencia de ocupación. Entre las consideradas como licencias de funcionamiento, regula la "licencia ambiental" (actividades clasificadas) y la "licencia de apertura establecimientos comerciales, industriales y de prestación de servicios".

(34) La legislación sectorial autonómica ha establecido algunos casos de exclusión del deber de obtención de licencia, en materia de obras hidráulicas calificadas de interés general, por ejemplo.

(35) Al fin y al cabo el régimen de gran población le es aplicable gracias al artículo 121 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. La ciudad de Logroño deviene en "metrópoli" *ministerio Legis*.