



*Justicia*  
**Justicia**

REVISTA de DERECHO ADMINISTRATIVO

*Administrativa*  
**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 2003

EDICIÓN	EDITORIAL LEX NOVA, S.A.
TELÉFONO	General Solchaga, 3 47008 Valladolid 902 457 038
FAX	983 457 224
E-MAIL	atn.cliente@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 (I)

### Sumario:

<b>Presentación</b>	[ 5 ]
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA</b> <b>La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía</b> FRANCISCO LÓPEZ MENUDO	[ 7 ]
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN</b> <b>Elaboración y caracteres de la Ley Urbanística de Aragón</b> FERNANDO LÓPEZ RAMÓN	[ 41 ]
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ISLAS BALEARES</b> <b>La ordenación territorial y urbanística en las Islas Baleares. Contención y regulación del crecimiento en un marco de descentralización política y administrativa</b> JAUME MUNAR FULLANA	[ 57 ]
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS</b> <b>El “modelo canario” de urbanismo y ordenación del territorio: algunas consideraciones introductorias</b> JOSÉ SUAY RINCÓN	[ 87 ]
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN</b> <b>La legislación territorial y urbanística de Castilla y León</b> TOMÁS QUINTANA LÓPEZ	[ 105 ]
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID</b> <b>Principios generales de la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid</b> ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH	[ 121 ]
<b>COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA</b> <b>El urbanismo en la Comunidad Valenciana: La Ley 6/1994</b> JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN JUAN ANTONIO UREÑA SALCEDO	[ 147 ]

## **COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

### **Navarra: La nueva Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo**

MARTÍN M<sup>º</sup>. RAZQUÍN LIZÁRRAGA

[167]

## **PRINCIPADO DE ASTURIAS**

### **La nueva legislación urbanística del Principado de Asturias (Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística)**

RAÚL BOCANEGRA SIERRA  
ALEJANDRO HUERGO LORA

[187]

# Presentación

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, ha llevado a las Comunidades Autónomas a elaborar su propia legislación urbanística con carácter integral, a fin de actualizar para su respectivo territorio esta parte del ordenamiento jurídico. Casi todas ellas cuentan ya con su Ley urbanística, cualquiera que sea su denominación, y las que todavía no la tienen, como es el caso del País Vasco, cuentan al menos con un proyecto en vísperas de tramitación.

Si bien estas leyes autonómicas presentan algunos rasgos comunes, en su estructura y en su contenido, puesto que deben respetar la base común de la Ley estatal 6/1998, del suelo y valoraciones, y porque todas son herederas de una larga tradición jurídica que no es posible abandonar de la noche a la mañana, también introducen novedades de relieve y numerosas peculiaridades, en función de las circunstancias de cada Comunidad Autónoma y de las preferencias políticas de cada legislador. Quien quiera conocer hoy en día el Derecho Urbanístico en España no puede sino tener en cuenta toda esta diversidad.

Fieles a nuestro objeto de proporcionar a los lectores de esta Revista las novedades más importantes que presenta la evolución del Derecho Administrativo, nos ha parecido oportuno recoger en el formato de número extraordinario un conjunto de colaboraciones que expliquen, de manera ágil y sencilla, las aportaciones de la nueva legislación urbanística de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, dado el número de colaboraciones necesarias para cubrir todo el espectro, es decir, las 17 Comunidades Autónomas, nos ha sido necesario dividir la presentación de las mismas en dos volúmenes, el que ahora ve la luz y otro que aparecerá próximamente.

Como el lector podrá comprobar y sin perjuicio de la libertad expositiva de quienes colaboran en este empeño, la intención es fundamentalmente descriptiva. Se trata de clarificar a todos cuáles son las particularidades o los aspectos más relevantes de cada Ley autonómica, dando por supuesto el conocimiento del tronco normativo común. De esta forma se puede obtener una información rápida de tales peculiaridades, a la hora de tener que estudiar o aplicar el Derecho urbanístico en cada lugar. También es posible realizar un balance comparativo, poniendo a disposición de las propias Comunidades Autónomas, de los profesionales y de cualquier interesado un material de trabajo que creemos muy útil.

**MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN**  
Coordinador



# La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía

**FRANCISCO LÓPEZ MENUDO**

Catedrático de Derecho  
Administrativo  
Universidad de Sevilla

## Sumario:

**I. Consideraciones generales. II. Características básicas de la LOUA.** A) La estructura de la LOUA. B) Concepción del urbanismo como función pública. C) El fomento de la iniciativa privada. D) La conjunción del texto legal con el sustrato material en el que opera. E) La articulación con la ordenación del territorio. F) La aprobación definitiva del planeamiento. G) Los objetivos fundamentales nominados en la LOUA.

**III. La ordenación urbanística.** A) Instrumentos de la ordenación urbanística. 1. Planes Generales. a) Planes Generales de Ordenación Urbanística. b) Planes Generales de Ordenación Intermunicipal. c) Planes de Sectorización. 2. Planes de Desarrollo. a) Planes Parciales de Ordenación. b) Planes Especiales. c) Estudios de Detalle. 3. Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística. B) Elaboración y aprobación de los Planes. C) Efectos de la aprobación. Vigencia e innovación. D) Suspensión de instrumentos de planeamiento por la Administración autonómica. **IV. Clases de suelo.**

**Algunas notas de su régimen jurídico.** A) La clasificación del suelo. 1. Suelo urbano. 2. Suelo no urbanizable. 3. Suelo urbanizable. **V. La ejecución del planeamiento.**

A) Cuestiones previas: Áreas de Reparto, Aprovechamiento urbanístico, Unidades de ejecución. B) La actividad de ejecución. C) Sistemas de ejecución. **VI. Disciplina urbanística. Infracciones y sanciones. VII. Final.**

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>1</sup> (LOUA, en adelante) se integra en el grupo de Leyes urbanísticas generales surgido de las Comunidades Autónomas en los últimos años, concretamente desde que dio pie a esta oleada la controvertida STC 61/1997, de 20 de marzo<sup>2</sup>. Antes de dicha Sentencia, del Parlamento de Andalucía sólo había surgido la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio (modificada por Ley 11/1999, de 15 de diciembre); por consiguiente, en todo el primer período que va desde el temprano traspaso de competencias en esta materia hasta el señalado año de 1997, la carencia de legislación urbanística propia ha sido absoluta, a diferencia de lo ocurrido en otras Comunidades Autónomas, tanto las nacidas por la vía del art. 151 de la Constitución –como Andalucía– como las restantes, que en algún caso se dotaron de Leyes urbanísticas generales y que en su práctica totalidad dictaron Leyes atinentes a aspectos parciales del urbanismo: tipos de planes, régimen del suelo no urbanizable, disciplina urbanística, etc.

Inmediatamente después de la STC 61/1997 fue aprobada por el Parlamento de Andalucía la Ley 1/1997, de 18 de junio, de Medidas Urgentes en materia de Urbanismo; ley transitoria, de un solo artículo, aprobado por el procedimiento de lectura única, que surgió para cubrir el vacío normativo –absoluto en esta Comunidad Autónoma, como queda dicho– generado por la Sentencia referida. Dicha Ley se limitó a recuperar, o más bien “resucitar”, los preceptos declarados inconstitucionales del TR 1/1992 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Y lo hizo sin transcribir el contenido de aquellos preceptos, o sea, mediante la mera cita de los artículos recordados, dando a éstos la oportuna fuerza retroactiva para hacer coincidir el comienzo de su eficacia con la fecha de publicación de dicha Sentencia en el BOE, que tuvo lugar el 2 de abril de 1997.

La Exposición de Motivos de la LOUA hace una paladina confesión de su retraso en aparecer. Así, señala que “no se estimó necesario elaborar una legislación urbanística propia, sino que se entendió que el marco legislativo estatal era un marco técnico y políticamente suficiente para el ejercicio de sus competencias en esta materia”. A esta justificación, tan sincera como sorprendente, hay que sumar otras, tales como el dilatado tiempo en que estuvo pendiente de resolver el recurso contra el Texto Refundido de 1992<sup>3</sup>; la aparición

(1) Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 154 de 31 de diciembre de 2002. Entró en vigor a los veinte días de su publicación.

(2) Dejando al margen la cita de la numerosa legislación urbanística nacida con anterioridad a la aparición de dicha Sentencia, hay que registrar después de ella Leyes urbanísticas generales como las de Galicia (1997); Castilla-La Mancha y La Rioja (1998); Aragón y Castilla y León (1999); e incluso otras dictadas con posterioridad al discutido Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el sector Inmobiliario y Transportes: Murcia, Madrid, Cantabria y Extremadura (2001); Cataluña y Asturias (2002).

(3) No cabe olvidar que éste fue recurrido no sólo por cuestiones competenciales, sino de fondo, lo que generó la consiguiente incertidumbre durante esos cinco años de pendencia en resolver, cargando de razón a quienes estimaban inoportuno elaborar un texto legal de envergadura en tales condiciones. El retraso del TC en dictar Sentencia fue deteriorando al propio tiempo el desfase de las Comunidades que no se apresuraron antes de 1990 (Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo) a hacer su propia legislación.

casi inmediata de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y, por último, el radical cambio de rumbo que pretendió imponer el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio. La LOUA surge así no sólo retrasada, sino “atrapada” por las determinaciones de este devenir normativo, carga esta que no ha pesado sobre las Comunidades Autónomas adelantadas en hacer sus propias leyes urbanísticas. La LOUA se desembaraza de esa carga en buena medida, llegando hasta un límite dentro del cual será muy improbable hallarle tachas de inconstitucionalidad.

A todo ello hay que añadir el hecho de que la gestación de la LOUA ha pasado por un proceso de elaboración meticuloso que ha durado cinco años. Esta circunstancia, plausible en términos generales, ha propiciado un largo e intenso debate público, estudios doctrinales prematuros y, al cabo, según algunas apreciaciones críticas, una cierta desconjunción entre las piezas del texto legal fruto de sus muchos retoques.

La LOUA se dicta en desarrollo del art. 13.8 del Estatuto de Andalucía que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Como es bien sabido, esa exclusividad no elimina la fuerte concurrencia competencial en esta materia. El centro de gravedad del reparto competencial hay que situarlo en la Comunidad Autónoma puesto que, de entrada, la competencia es exclusiva de ésta. Desde este punto de partida hay que ir restando de esos títulos competenciales, representables como círculos concéntricos –ordenación del territorio, urbanismo y vivienda–, en función de su grado de rozamiento con otros sectores y, por tanto, con otros títulos ajenos a los autonómicos. Dicho sea *grosso modo*, tal sustracción se produce en un doble sentido; ascendente en favor del Estado, fundamentalmente en el círculo exterior (ordenación del territorio); y descendente, a favor de las entidades locales, en lo que respecta a la normación y ejecución secundaria que recae ya sobre el diseño urbano y el proceso de “hacer la ciudad”. Tales son las coordenadas en las que debe moverse la LOUA. En términos generales, podemos decir que las respeta. En lo que toca a la línea ascendente es un hecho que el Estado no ha recurrido la LOUA ante el TC aun prestándose a controversia el modelo de urbanismo que esta Comunidad Autónoma sostiene. En cuanto a la descendente la LOUA establece un modelo de relación de la Administración autonómica con los Municipios que, guste o no, –se alzan voces que estiman menoscabada la autonomía local– creemos que cabe en la Constitución, que es el parámetro decisivo a tener en cuenta.

**EL RASGO PRINCIPAL DE LA LOUA ES LA CONCEPCIÓN DEL URBANISMO COMO FUNCIÓN PÚBLICA, DISTANCIÁNDOSE DE LOS PRINCIPIOS LIBERALIZADORES QUE INSPIRA LA MÁS RECIENTE LEGISLACIÓN ESTATAL**

## II. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LA LOUA

### A) La estructura de la LOUA

Se trata de un texto denso, detallista. Consta de doscientos veintiséis artículos distribuidos en un Título Preliminar y siete Títulos, dedicados a la Ordenación urbanística (Título I), Régimen urbanístico del Suelo (Título II), Instrumentos de intervención en el mercado de suelo (Título III), Ejecución de los Instrumentos de Planeamiento (Título IV), Expropiación Forzosa por razón de Urbanismo (Título V), Disciplina Urbanística (Título VI), Infracciones urbanísticas y sanciones (Título VIII); más seis disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y una final. Incorpora una Exposición de Motivos, de prolijo contenido. Se trata de un cuerpo legal bien trabado, con precisas remisiones internas que esclarecen el alcance de las normas; aunque quizás resulte excesiva la longitud de muchos de sus artículos y la subdivisión interna de éstos en una arquitectura de apartados y subapartados algo compleja; pero su estructura ordenada y su corte explicativo confieren al texto una dimensión didáctica muy positiva a nuestro juicio, dada la dificultad de entendimiento que para muchos ofrecen las instituciones urbanísticas. Se ha llegado a tachar el texto legal de reglamentista, con lo cual se quiere mayormente acusar la opción por un modelo cerrado, o sea, el escaso margen que el legislador ha dejado al arbitrio de los reglamentos futuros. No obstante, no son escasos los preceptos que remiten a la reglamentación de desarrollo; y ciertamente que en algunos aspectos –señaladamente en materia de gestión– son muy necesarios para perfilar un ensamblaje entre sus piezas en algún punto difícil y oscuro. La Disposición Final contiene una habilitación general para el desarrollo de la Ley en todo o en parte.

### B) Concepción del urbanismo como función pública

Éste es, sin duda, el rasgo más principal e influyente de la LOUA con todo lo que supone de afirmación de la competencia administrativa en la iniciativa, dirección, diseño y control del territorio y los procesos urbanizadores; así como de distanciamiento de una concepción liberalizadora como la que inspira la legislación estatal de la última época, señaladamente, el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio. Al respecto, no cabe omitir el hecho del recurso de inconstitucionalidad, núm. 5040/2000, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el art. 1 de dicho Real Decreto-Ley<sup>4</sup>.

No es por ello extraño que la idea-fuerza del urbanismo como función pública se haya mantenido invariable desde el primer borrador del Anteproyecto hasta la LOUA que comentamos. Tal idea es resaltada con énfasis desde el comienzo mismo de la Exposición

(4) Impugnación que en esencia se ha dirigido contra el punto 2 del art. 9, que al restringir la categoría del suelo no urbanizable, tipificando los supuestos en que así pueda clasificarse, despoja a este tipo de suelo, en beneficio del suelo urbanizable –cuya urbanización queda al impulso de los particulares–, de su tradicional carácter residual, con lo cual se estima que la dirección del urbanismo deja de ser una función pública al privar a los Municipios de algo tan decisivo como la determinación del crecimiento del suelo edificable así como su ubicación dentro del territorio. Como es sabido, la Sentencia del TC 161/2001, recaída en recursos interpuestos contra la Ley 6/1998, ha tocado tangencialmente esta cuestión (FJ 15º) y parece haberla prejuzgado en un sentido no precisamente favorable al Real Decreto-Ley.

de Motivos: “es aceptada por la sociedad andaluza la función pública del urbanismo, realidad que ha constituido uno de los puntos de partida en la elaboración del presente texto legislativo”, texto que explícitamente se confiesa tributario del espíritu de la Ley del Suelo de 1956, “considerándola como punto de partida de la cultura urbanística que se ha ido fraguando y consolidando a lo largo de la segunda mitad del siglo XX”.

Como es lógico, el principio en cuestión impregna de arriba a abajo el contenido de la LOUA. Por ello, aunque éste se autocalifique de innovador, también se declara continuista, porque se sustenta “en el acervo cultural urbanístico acumulado en las etapas anteriores, que constituye nuestro principal patrimonio en esta materia”.

### **C) El fomento de la iniciativa privada**

Proclama la LOUA que “establece mecanismos para fomentar la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística”. En esta línea, se impone a las Administraciones con competencia en la materia el “deber de facilitar y promover la iniciativa privada “en las formas y con el alcance previstos en esta Ley (art. 5.2º)”, precepto menos categórico, al menos en el plano literal, que el correlativo art. 4.2 de la Ley 6/1998 ya que en éste se postula que se suscite la participación privada “en la medida más amplia posible”<sup>5</sup>.

Claro es que la crítica fundamental sobre este aspecto de la LOUA se polariza en el gran tema de fondo, esto es, las limitaciones a la promoción de iniciativas de transformación de suelos no pertenecientes al círculo de los no urbanizables a tenor de las reglas actuales, *de lege data*, del art. 9 de la Ley 6/1998, que la LOUA extiende a otros supuestos, como veremos, aun sin llegar a declarar como residual el suelo no urbanizable. Siendo ésta una opción política básica de la LOUA es ocioso decir que ésta se proyecta en diversas determinaciones concretas del texto; así, las que contienen la exigencia de que los Planes justifiquen la necesidad de crear suelo urbanizable o de convertir en urbanizable sectorizado el no sectorizado, pues según el sector crítico ello no se aviene con el principio de libre iniciativa que la Ley estatal reconoce al sector privado para transformar suelos<sup>6</sup>. Y lo mismo cabe decir, *mutatis mutandi*, en relación con la opción básica de la LOUA de conferir a la Administración la dirección del proceso de ejecución del planeamiento, lo que se plasma en una serie de determinaciones que por algunos sectores empresariales y profesionales se consideran contrarias al protagonismo que a su juicio debe tener el sector privado. En todo caso, la LOUA reconoce en su art. 31.3 la facultad de los particulares de presentar Planes Parciales, Especiales, Estudios de Detalle, Catálogos, modificaciones del PGOU o del Plan de Ordenación Intermunicipal.

(5) Esta discordancia gramatical ha levantado críticas, viéndose en ella una especie de sordina a la regla proclamada por la Ley estatal. A nuestro juicio, el precepto criticado es correcto pues no le corresponde al texto autonómico repetir la proclamación, sino llenarla de contenido; y no fricciona con el correlativo de la Ley del Estado (que ha seguido usando una fórmula que proviene de la Ley del Suelo de 1956). La cuestión del deber de fomentar al máximo la iniciativa privada no depende de esa proclamación sino del tratamiento concreto dispensado a estos asuntos en el propio cuerpo legal.

(6) Así el art. 10.1.A).a), encomienda al PGOU la clasificación del suelo “previando el crecimiento urbano necesario para garantizar el desarrollo de la ciudad a medio plazo”; el art. 47.a) refiere la creación de suelo urbanizable ordenado “en función de las necesidades y previsiones de desarrollo urbanístico municipal”; la letra b) del mismo artículo conecta la posible sectorización del suelo urbanizable a “los terrenos suficientes y más idóneos para absorber los crecimientos previsibles”; y el no sectorizado a “las características naturales y estructurales del municipio, así como la capacidad de integración de los usos del suelo y las exigencias de su crecimiento racional, proporcionado y sostenible” [letra c)].

**D) La conjunción del texto legal con el sustrato material en el que opera**

La LOUA cuida de puntualizar que se trata de un texto hecho a la medida de las peculiaridades del territorio andaluz, la diversidad de sus 770 municipios, para lo que toma en cuenta, —dice la Exposición de Motivos—, el bagaje de conocimientos que ofrecen las llamadas “Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 1999”; pronunciamiento quizás excesivo pues la “visualización” de esas especificidades en la LOUA se resume básicamente en el dato de que la figura del Plan General de Ordenación Urbana puede tener dos niveles de determinaciones: un contenido común, preceptivo para cualquier Municipio, y otros contenidos adicionales para aquellos “que por su relevancia territorial lo requieran y así se determine reglamentariamente o por los Planes de Ordenación del Territorio” (art. 10), medida flexible, plausible sin duda, pero que no conlleva por sí misma la atención a la diversidad de la que hace gala la LOUA. La Disposición Transitoria Octava precalifica como de “relevancia territorial” los municipios de más de 20.000 habitantes y los que sean litorales, en ausencia del reglamento futuro que prevé.

Al cabo, la adaptación a las características de cada Municipio habrá de ser obra de los propios planes. Hay que mencionar el papel que en este sentido pueden jugar las “Normativas Directoras”, pues una de sus finalidades es la de modular las determinaciones a establecer por los PGOU en atención a la caracterización de los Municipios, mediante “recomendaciones” (art. 21.2).

**E) La articulación con la ordenación del territorio**

Proclama la Exposición de Motivos de la LOUA que la norma establece los elementos de incardinación con la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio. Ciertamente, no son pocos los preceptos dedicados a articular esta conexión, bien simplemente para proclamarla, o sea, para prescribir que “la actividad urbanística se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio” (art. 2.1)<sup>7</sup>, o bien para que los PGOU excluyan del proceso urbanizador terrenos señalados por algún instrumento de ordenación del territorio [art. 9.A).g)]. Asimismo, para vincular a Municipios determinados a que sus planes de ordenación urbana contengan determinaciones de segundo nivel —PGOU de contenido pleno— [art. 10.1.B)]; para fijar las finalidades y el alcance de los planes Especiales cuando éstos desarrollen directamente Planes de ordenación del territorio [art. 14.2.c) y 3.]; para regular los efectos de la entrada en vigor sobrevenida de estos últimos Planes (art. 35.3). También para coordinar con la ordenación territorial las “actuaciones de interés público” que puedan realizarse en suelo no urbanizable (art. 42. 6), e incluso para

(7) Y análogamente, arts. 3.2; 7.1; 8.1; 9; 11.2.b); 14.5; 19.1.a).1<sup>a</sup>; 52.1.a).

incidir de modo vinculante en la clasificación del suelo como no urbanizable; e, inversamente, para legitimar ciertos aprovechamientos y usos diversos en el suelo no urbanizable de carácter natural o rural y del Hábitat Rural Diseminado, e incluso los adscritos a la categoría “de especial protección” [art. 50.B).b y c)]. Asimismo, para establecer en cualquier clase de suelo reservas de terrenos de posible adquisición o ampliación de los patrimonios públicos de suelo (art. 73.1). Particular importancia tiene la Disposición Adicional Quinta al establecer las medidas cautelares a adoptar con ocasión de la formulación de un Plan de Ordenación del territorio subregional, consistentes en esencia en dejar congelada la posibilidad de tramitar modificaciones del planeamiento urbanístico que afecten a la ordenación estructural –más abajo aclararemos la razón de este matiz– y tengan incidencia o interés supramunicipal. En términos generales puede afirmarse que el texto ofrece, efectivamente, una trabazón estimable con el planeamiento territorial.

### **F) La aprobación definitiva del planeamiento**

La Ley opera una significativa descentralización en favor de los Municipios, avanzando en la línea ya marcada por la práctica de las delegaciones del ejercicio de estas competencias autonómicas que fueron habilitadas por el Decreto 77/1994, de 5 de abril. La aprobación definitiva queda así atribuida a los Municipios con algunas excepciones, a nuestro juicio razonables, cuestión esta que abordaremos más abajo en detalle.

Llaman la atención las reticencias que ha levantado el hecho de que el art. 33.1 contenga la conocida regla de que “el órgano que deba resolver sobre la aprobación definitiva examinará el expediente y, en particular, el proyecto del instrumento de planeamiento en todos sus aspectos”, expresión en la que se ha querido ver la vía abierta a posibles intromisiones del órgano autonómico competente en aspectos de oportunidad y conveniencia<sup>8</sup>.

**SE ESTABLECE UNA  
SIGNIFICATIVA  
DESCENTRALIZACIÓN  
A FAVOR DE LOS  
MUNICIPIOS,  
ATRIBUYÉNDOSE A ÉSTOS,  
CON ALGUNAS EXCEPCIONES,  
LA APROBACIÓN  
DEFINITIVA DEL  
PLANEAMIENTO**

(8) Tal objeción se nos antoja anacrónica, pues con la incorporación al texto de dicha regla, que procede, como es sabido, del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, no se hace otra cosa que asumir una fórmula que si bien en sus orígenes se mostró peligrosa para la autonomía local, actualmente se encuentra “desactivada” por una jurisprudencia que desde hace más de una década ha venido perfilando su contenido y sus límites, de tal modo que, guarnecida como está en la actualidad de contenido doctrinal, resulta, en su propia sencillez, superior a cualquier otra. Por añadidura, la Exposición de Motivos se encarga de disipar cualquier mala sospecha sobre este punto al aclarar que la Administración superior se reserva “la apreciación de los intereses supralocales y el control de legalidad”, aclaración que incluso peca por defecto a la vista de la jurisprudencia aludida.

**G) Los objetivos fundamentales nominados en la LOUA**

No cabría concluir este panel de puntos básicos de la LOUA, sin relacionar, siquiera sea sintéticamente, la serie de postulados que el propio texto proclama como objetivos de la misma y que figuran en el punto segundo de su Exposición de Motivos, como dijimos más arriba. Así, se dice que se trata de 1) una Ley para dotar a Andalucía de una legislación específica propia en materia de urbanismo, en el marco de la ordenación del territorio; 2) una Ley que “apuesta” por la calidad de vida de los ciudadanos y de las ciudades y por el desarrollo sostenible; 3) por la mejora de la ciudad existente; 4) por la intervención pública en el mercado del suelo; 5) una Ley que define, precisa y delimita los deberes y derechos de los propietarios del suelo; 6) que precisa el marco competencial interadministrativo y que desarrolla el principio de subsidiariedad y los instrumentos de concertación, colaboración y coordinación interadministrativa; 7) que apuesta por los principios de participación pública, transparencia, publicidad y concurrencia, y 8) que persigue la simplificación y agilización de los procesos de planificación y ejecución del planeamiento.

Pueden completar este panel de notas básicas de la LOUA algunas ideas claves contenidas en el Título Preliminar (“Disposiciones Generales”). Así, su objeto: el régimen de utilización del suelo, incluidos subsuelo y vuelo; y la regulación de la actividad urbanística en el marco de la ordenación del territorio. Entre las potestades administrativas: la determinación de la forma de gestión de la ejecución del planeamiento; la ejecución misma, o en su caso, la dirección, inspección y control de la ejecución; intervención en el mercado de suelo. El art. 3, que enuncia los fines, está transido de la idea del urbanismo como función pública, desarrollo sostenible, calidad de vida, constitución de patrimonios públicos de suelo<sup>9</sup>, acceso a la vivienda, equidistribución, participación de la comunidad en las plusvalías, participación ciudadana, subordinación de las actividades al interés general. Aunque el art. 4 postula con carácter general la cooperación y colaboración entre Administraciones Públicas, lo cierto es que las protagonistas de la actividad urbanística son, expresamente (art. 2), la Administración de la Comunidad Autónoma y los Municipios. La LOUA no menciona expresamente a las Diputaciones en ese artículo ni en todo su texto, elusión que ha propiciado no pocas críticas.

**III. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA**

El Título I, regula lo que convencionalmente se conoce como el planeamiento. Su estructura no diverge, en términos generales, de la que adoptaron las Leyes del Suelo del Estado. La LOUA ofrece un grado de sistematización muy estimable, dada la clara orga-

(9) La LOUA dedica un Capítulo, dentro de los instrumentos de intervención del mercado de suelo a los Patrimonios Públicos de Suelo. Se instituyen tanto el municipal como el autonómico, y es destacable la flexibilidad de sus destinos o finalidades; así –art. 69–, para crear reservas de suelo para actuaciones públicas, facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento, incidir en la formulación de los precios del mercado, garantizar la oferta de suelo para viviendas de protección pública y “promover y facilitar las políticas públicas sectoriales”, expresión esta que a nuestro juicio es excesivamente amplia pues en ella cabe todo, lo que no parece razonable, según creemos.

nización que hace de la materia, en capítulos y otras divisiones menores. Su notable densidad, nos obliga entresacar lo más característico en nuestra opinión –al igual que haremos con otras partes de la LOUA– aun conscientes del riesgo que ello conlleva.

Los instrumentos de la ordenación urbanística son clasificados por el art. 7.1 en tres categorías a) *Planeamiento general* (Planes Generales de Ordenación Urbanística, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización); b) *Planes de desarrollo* (Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle); c) *Catálogos*.

Además, las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, y las Ordenanzas Municipales de Edificación y de Urbanización, contribuyen –dice el apartado 2 del mismo artículo– a la correcta integración de la ordenación urbanística y, en su caso, complementan la establecida por los instrumentos de planeamiento. En relación al TRLS de 1992, notas a destacar son la desaparición, amén de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (fueron sustituidos por los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito regional o subregional), la Delimitación del Suelo Urbano<sup>10</sup> y las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, huecos estos que no quedan cubiertos por figuras análogas, dado el propósito de la LOUA de que los Municipios se doten de Plan General de Ordenación Urbanística, aunque éste sea de primer nivel. Como instrumento funcionalmente más próximo a las NCSP, la LOUA contempla las “Normas Directivas”, figura esta que ha sido especialmente polémica, como diremos luego.

Relativamente novedosos son los Planes de Ordenación Intermunicipal y los Planes de Sectorización, tipo este que recuerda los antiguos Programas de Actuación Urbanística.

### **A) Instrumentos de la ordenación urbanística**

#### **1. Planes Generales**

##### **a) Planes Generales de Ordenación Urbanística**

Responde la figura a las características clásicas del PGOU. La LOUA realza su papel ordenador y organizador de la gestión y ejecución así como de los procesos en marcha y los previsibles a medio plazo, para la totalidad del Municipio, de acuerdo con las características del mismo. Aboga la LOUA por las ideas de máxima simplificación, articulación con los Planes de ordenación territorial, revalorización de la ciudad ya existente, atención al centro histórico y su inserción en la estructura urbana, integración de los nuevos desarrollos urbanísticos con la ciudad ya consolidada evitando su innecesaria dispersión, protección del litoral y de otros espacios colindantes con el dominio público natural, así como de los terrenos excluidos del proceso urbanizador.

(10) No obstante, vid. la Disposición Transitoria Séptima.

La Ley establece diferenciadamente (art. 10) dos categorías de determinaciones; las que constituyen la “ordenación estructural” del término municipal, y las que se refieren a la “ordenación pormenorizada”. Ello tiene trascendencia tanto de cara a la simplificación del planeamiento que se postula para los municipios de menor entidad como a efecto de la competencia para aprobar el PGOU, como veremos. A su vez, las primeras pueden ser de dos niveles: determinaciones estructurales comunes que han de contemplar en sus Planes todos los Municipios, y otras adicionales —segundo nivel— para los “Municipios que por su relevancia territorial lo requieran y así se determine reglamentariamente o por los Planes de Ordenación del territorio”. Más arriba nos hemos referido al concepto de “relevancia territorial”. Las determinaciones de la ordenación pormenorizada son de dos clases: preceptivas y potestativas.

Dentro de las determinaciones de la “ordenación estructural” común hay que destacar: la clasificación de la totalidad del suelo, previsiones para sistemas generales, quedando fijado un estándar general mínimo para parques, jardines y espacios libres públicos de entre 5 y 10 m<sup>2</sup> por habitante, “a determinar reglamentariamente según las características del Municipio”. En el suelo urbano, para los distintos sectores del no consolidado y para el suelo urbanizable ya sectorizado y ordenado, los usos, densidades y edificabilidades globales. Para el suelo urbanizable en general, la delimitación y aprovechamiento medio de las áreas de reparto (nótese que dicho aprovechamiento se establece para cada área de reparto de cargas y beneficios, no para todo el suelo urbanizable “programado”, como diríamos en términos ya desterrados). Para el suelo urbanizable no sectorizado (“no programado”), las clásicas previsiones sobre usos incompatibles, condiciones para proceder a su sectorización, criterios para el establecimiento de los sistemas generales. Para el suelo no urbanizable de especial protección, la normativa y definición que permitan identificar estos espacios, así como las medidas para su protección y evitación de nuevos asentamientos.

Respecto a las determinaciones de “segundo nivel” [art. 10.1.B)] es importante señalar el deber de prever en las áreas o sectores cuyo uso característico sea el residencial, reservas de suelo al menos del treinta por ciento del aprovechamiento objetivo de dicho ámbito para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, con las modulaciones que figuran en el propio precepto. Las demás determinaciones son las propias de los municipios de mayor entidad: redes de tráfico, aparcamientos, transportes públicos, sistemas generales con incidencia supramunicipal.

En cuanto a la “ordenación pormenorizada” preceptiva, la LOUA contempla la serie de determinaciones dirigidas a profundizar en la concreción del proceso ordenador, hasta el máximo en el suelo urbano consolidado; y, en los demás tipos de suelo, hasta el punto preciso para dejar paso a la ordenación detallada por los instrumentos de desarrollo: Plan Especial para el suelo urbano no consolidado (el PGOU debe dejar fijados: objetivos, asignación de usos, densidades, edificabilidades globales para cada área de reparto, delimitación de éstas y fijación de sus aprovechamientos medios), y Plan Parcial para el suelo urbanizable sectorizado (vinculado ya por los criterios y directrices que ha de establecer el PGOU). No obstante, el PGOU puede, *potestativamente*, avanzar aún más en la

concreción de ambos tipos de suelo, haciendo posible la actividad de ejecución directamente, sin la intermediación de los Planes referidos. Hay que destacar una importante peculiaridad cual es la cobertura que la Ley da a la posible alteración del principio de jerarquía normativa, ya que éstas determinaciones pormenorizadas de carácter potestativo pueden ser modificadas por el planeamiento inferior, tanto por Planes Parciales [art. 13.1.b)] como Especiales (art. 14.3).

La clasificación que hace el art. 10 de las determinaciones no tiene un mero alcance tipificador o sistemático sino que tiene consecuencias de importancia; así, entre otras, el deslinde de las competencias para la aprobación definitiva y modificación del PGOU, como expondremos más abajo.

### b) Planes Generales de Ordenación Intermunicipal

La LOUA los regula en el art. 11, cuyo apartado 1 los define como los que “tienen por objeto establecer la ordenación de áreas concretas, integradas por terrenos situados en dos o más términos municipales colindantes que deban ser objeto de una actuación urbanística unitaria”. Huye así el precepto de la rigidez que ofrecía su correlativo del TRLS de 1992 (art. 70), referido a “uno o varios términos municipales completos”, acercándose más a la polivalente figura del “Plan de conjunto” que esbozaba el art. 110 de dicho Texto. La definición que hace la LOUA de esta figura la hace muy versátil, incluso para dar cabida posible a un Plan comarcal. La iniciativa puede ser municipal (voluntaria), o venir determinada por un Plan de ordenación territorial.

Las determinaciones de estos Planes deben atender a la especificidad de su objeto aunque en general pueden contener las que son propias de un PGOU, por lo que pueden clasificar suelo, etc.

### c) Planes de Sectorización

Contemplados en el art. 12, tienen por objeto convertir el suelo urbanizable no sectorizado previsto por el PGOU, “sectorizándolo” para que puedan completar la ordenación los Planes Parciales, u ordenar también el suelo directamente, en su caso, haciendo innecesarios dichos Planes.

Conviene notar que el Plan de Sectorización no clasifica suelo (ni por tanto crea el urbanizable) sino que se limita a conver-

**LAS DETERMINACIONES  
DE LA ORDENACIÓN  
PORMENORIZADA DE  
CARÁCTER POTESTATIVO  
DEL PGOU PUEDEN SER  
MODIFICADAS POR EL  
PLANEAMIENTO INFERIOR,  
TANTO PLANES PARCIALES  
COMO ESPECIALES**

tir éste, huérfano de sectorización por el PGOU, con lo cual su función es la de diseñar sectores y fijar para cada uno su aprovechamiento medio (no para todo el ámbito del suelo urbanizable susceptible de división en sectores); así como establecer las determinaciones estructurales y pormenorizadas propias de los PGOU para el suelo urbanizable ordinario.

Formalmente, los Planes de sectorización pertenecen propiamente a la categoría de la planificación de desarrollo puesto que precisan de la previa existencia de un Plan-llave –el PGOU– que los habilite, tal como se configuraban los Programas de Actuación Urbanística en el TRLS de 1992 de (art. 82). Atendiendo a este criterio formal dicha Ley los encuadraba en el planeamiento de desarrollo. Mas desde el punto de vista sustancial han sido certeramente considerados como “piezas del Plan General de elaboración diferida en el tiempo por razones puramente estratégicas” (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.) Por esta razón, sin duda, la LOUA que comentamos los categoriza como planeamiento general, dado que aunque no tienen por función clasificar suelo, es decir, no pueden sobrevenir sin un PGOU que los haya previsto, sí han de contener determinaciones propias de la “ordenación estructural”, y en tal sentido se comportan como auténticos Planes Generales. La consecuencia más tangible de su no calificación como plan derivado o de desarrollo es que a partir de esta premisa juega con nitidez la regla de que la aprobación definitiva corresponde adoptarla al Municipio, sólo si se trata de Planes o instrumentos secundarios. Como el Plan de Sectorización no lo es, al menos materialmente, se reserva así la Administración autonómica la competencia para su aprobación final.

Esta opción de la LOUA no es distinta de la que se contenía en el TRLS de 1992, ni contradice el régimen existente en esta Comunidad Autónoma sobre delegaciones a los Municipios del ejercicio de la competencia para la aprobación definitiva de algunos Planes, pues el Decreto 77/1994 que ha venido regulando en Andalucía esas delegaciones excluye de tal posibilidad los Programas de Actuación Urbanística. No obstante hay que decir que la LOUA ha sido objeto en este punto de numerosas críticas, dirigidas a desmentir la naturaleza de estos Planes de Sectorización como planeamiento general; y es claro que esa crítica no se dirige en puridad a polemizar sobre la corrección técnica del criterio clasificatorio, sino a cuestionar que tales Planes no hayan de ser aprobados definitivamente por los Municipios. Esta retención de la competencia autonómica –sea discutible o no– es, desde luego, coherente con la regla que preside la LOUA de que todo instrumento con proyección supramunicipal o toda determinación de cualquier plan que “inove” la ordenación estructural ha de pasar por el control de legalidad del órgano autonómico competente. Es innecesario pararse a considerar la gran importancia del tema y la dimensión que encierra esta toma de dirección o de control de las grandes decisiones de la política urbanística en la globalidad del territorio andaluz.

## 2. Planes de Desarrollo

### a) Planes Parciales de Ordenación

Aunque se trata del tipo de Plan ordinario por excelencia, teóricamente es prescindible como instrumento previo a la ejecución ya que tanto los PGOU como los Planes de Sectorización pueden, potestativamente, apurar la posibilidad de ordenar el suelo detalladamente y hacerlos innecesarios. No será esto lo corriente desde luego. Con esto ya queda medio dicha su funcionalidad, que es la descrita en el art. 13.1 de la LOUA: “Tienen por objeto el establecimiento, en desarrollo del PGOU, de la ordenación detallada precisa para la ejecución integrada de sectores enteros en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable cuando, en su caso, aún no dispongan de dicha ordenación”. Hay que observar que también se encomienda al Plan Parcial la ordenación menor de “suelo urbano no consolidado”; y como éste, según la definición del art. 45.2.b), comprende aquellos supuestos, junto a otros, en que la urbanización existente precise de “renovación, mejora, rehabilitación que deba ser realizada mediante actuaciones integradas de reforma interior”, parecería que la figura de los Planes Especiales de Reforma Interior (PERI) hayan desaparecido; sin embargo, esto no es así porque el art. 14 que regula los Planes Especiales confiere a éstos la función de “Establecer la ordenación detallada de las áreas urbanas sujetas a actuaciones u operaciones integradas de reforma interior, para la renovación, mejora, rehabilitación o colmatación de las mismas”. Se advierte, pues, una cierta fricción o solapamiento de ambos tipos de Planes respecto a la reforma interior, a no ser que por vía interpretativa quede descartado el Plan Parcial si consideramos que la expresión del art. 13.1.a) antes transcrito “sectores enteros del suelo urbanizable no consolidado” hace referencia a supuestos distintos al del suelo inserto en la malla urbana, en la que es impropio hablar de “sectores”<sup>11</sup>. No obstante hay que señalar que el art. 17, que regula los estándares, se refiere a “los sectores del suelo urbano no consolidado”, sin distinción alguna entre supuestos de suelo de esa categoría.

Aunque el art. 13 no cita los Planes de Sectorización, parece lógico que éstos también sean susceptibles de desarrollo por Planes Parciales ya que la LOUA no establece el deber de que aquéllos completen la ordenación, sino que cubran la “ordenación estructural y pormenorizada propias de los Planes Generales”.

Por otra parte, ya señalamos anteriormente la particularidad de que los Planes Parciales puedan modificar la ordenación pormenorizada establecida con carácter potestativo por el PGOU, para sectores enteros del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable, a condición de que sea para su mejora, se respete la ordenación estructural y los criterios y directrices del Plan y no afecte negativamente a la funcionalidad del sector o a la ordenación de su entorno. Por lo demás, sus determinaciones son las típicas de este tipo de Planes, fundamentalmente el trazado de las redes propias del sector objeto de desarrollo y la zonificación de los usos pormenorizados y tipológicos edificatorios. Hay que desta-

(11) Parece confirmar esta interpretación el art. 17.5 al decir que “el PGOU identificará ‘como sectores’ las superficies de suelo urbano no consolidado que tengan una situación periférica o aislada o constituyan vacíos relevantes y resulten idóneas para su ordenación mediante Planes Parciales”.

car que la Ley no contempla los estándares en el artículo dedicado a los Planes Parciales que estamos considerando sino en sección aparte. Y en ésta, dicho sea en síntesis, se establece –art. 17– que en los sectores de *suelo urbano no consolidado* –todo este tipo de suelo, pues– y *suelo urbanizable*, cuando el uso característico sea el residencial, la densidad no podrá ser superior a 75 viviendas por hectárea y un metro<sup>2</sup> de techo por m<sup>2</sup> de suelo. Respecto a las dotaciones y equipamientos mínimos son:

- a) En suelo con uso característico residencial, entre 30 y 55 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de techo edificable con uso residencial, de los que entre 18 y 21 metros cuadrados, y nunca menos del diez por ciento de la superficie del sector, deberán destinarse a parques y jardines; y además, entre 0'5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.
- b) En suelo con uso característico industrial o terciario, entre el catorce y el veinte por ciento de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el diez por ciento a parques y jardines; además, entre 0'5 y 1 plaza de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.
- c) En suelo con uso característico turístico, entre el veinticinco y el treinta por ciento de la superficie del sector, debiendo destinarse como mínimo el veinte por ciento a parques y jardines; además, entre 1 y 1,5 plazas de aparcamiento público por cada 100 metros cuadrados de techo edificable.

El resto del artículo se encarga de modular las reglas anteriores para supuestos especiales, cuya plasmación aquí no es posible. Baste decir que la densidad edificatoria en las áreas de reforma interior el estándar se suaviza, cifrándose en un máximo permitido de 100 viviendas por hectárea.

Por último, una previsión de interés: la aprobación de los Planes Parciales de Ordenación será posterior a la del Planeamiento General, aunque aquélla puede ser simultánea siempre que se tramite en procedimiento independiente (art. 13.4), precepto que viene a reiterar la regla del art. 83 del TRLS de 1992.

## b) Planes Especiales

La LOUA (art. 14) les confiere su tradicional polivalencia y establece que pueden ser municipales o supramunicipales, siendo su función la de desarrollar y complementar las determinaciones del PGOU, pudiendo modificar las de carácter pormenorizado que sean potestativas. Sólo podrán afectar a su ordenación estructural cuando desarrollen una determinación vinculante de un Plan de ordenación territorial de ámbito subregional. Por otra parte, no pueden sustituir a los Planes de ordenación territorial, ni a los PGOU en su papel de instrumentos de ordenación integral del territorio, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer.

Del propio art. 14 resulta que los Planes Especiales pueden ser de dos clases: de desarrollo (de los PGOU o de los Planes de ordenación del territorio) y complementarios (“independientes”). La LOUA fija con claridad los supuestos o finalidades pertenecientes a una u otra clase.

De entre tales finalidades hay que destacar como novedosa la referida a la conservación, protección y mejora de los espacios que constituyen “Hábitat Rural Diseminado” que es una categoría del suelo no urbanizable, como dijimos más arriba. Sin duda, la previsión de que esos espacios deban contar con un Plan Especial *ad hoc* responde a la idea de disciplinar la realidad y controlar su posible tendencia a la expansión, razón esta que análogamente también parece inspirar la aplicación del Plan Especial a ciertas “Actuaciones de Interés Público” que puedan implantarse en terrenos no urbanizables. También es destacable su función de establecer reservas de terrenos para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

El art. 14.1.c) conserva la función tradicional de los Planes Especiales para las operaciones “integradas” de reforma interior, excluyendo así las “actuaciones aisladas” a que también hacía referencia el art. 85 del TRLS de 1992. Ya indicamos antes la borrosa frontera que en la LOUA tienen estos PERI con la figura del Plan Parcial en cuanto a las operaciones de reforma interior.

### c) Estudios de Detalle

Conforme a su tradicional funcionalidad tienen por objeto (art. 15) la ordenación de volúmenes, la fijación de alineaciones y rasantes, el trazado del viario secundario y la localización del suelo dotacional público, previsión esta última que no se contenía en la legislación estatal. Los Estudios de Detalle no pueden modificar el uso urbanístico del suelo “fuera de los límites del apartado anterior –art. 15.2.a)–”, incrementar el aprovechamiento urbanístico, suprimir el suelo dotacional público o a afectar negativamente a su funcionalidad, ni alterar las condiciones de los terrenos o construcciones colindantes<sup>12</sup>. Debe notarse la precisión de que deben operar en “áreas de suelos urbanos de ámbito reducido”.

**LOS PLANES ESPECIALES,  
QUE PUEDEN SER  
MUNICIPALES O  
SUPRAMUNICIPALES,  
TIENEN LA FUNCIÓN  
DE DESARROLLAR Y  
COMPLEMENTAR LAS  
DETERMINACIONES  
DEL PGOU**

(12) Vid. *infra* lo anotado en el epígrafe relativo a Innovación de los Planes, pues indirectamente el art. 36 viene a contemplar una suerte de remisión normativa del planeamiento superior a favor del Estudio de Detalle que resulta muy confusa.

### 3. Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística

Pocos aspectos de la LOUA han sido objeto de tan duras críticas como estas “Normas Directoras” (arts. 20 y 21)<sup>13</sup> que han desatado todo tipo de recelos pues en ellas se ha visto un ataque a la autonomía local. Pero hay que advertir que la redacción del texto vigente dista notablemente de la del Anteproyecto de 1999 –fue éste el sometido al trámite de audiencia– que por su difusión disparó las críticas. A partir de aquel texto, los sucesivos han ido “descargando” algunos contenidos, suavizando expresiones y añadiendo precisiones y cautelas a efecto de reducir los muchos recelos habidos. A pesar de ello habrá que ver hasta cuándo dura la “mala fama” que parece acompañar a esta regulación. La metamorfosis de los preceptos arroja un resultado que, en síntesis, representa el triunfo de la figura de la “recomendación” sobre las llamadas “directrices” y “normas de aplicación directa” que, como puede comprobarse, han quedado para supuestos excepcionales.

(13) “Art. 20. Concepto.

1. Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística tienen por objeto contribuir a la correcta integración de la ordenación urbanística en el marco de la presente Ley y su desarrollo reglamentario.

2. Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, según su finalidad, ámbito supramunicipal de aplicación y planeamiento urbanístico vigente, podrán contener:

a) Preferentemente y en general, recomendaciones, que tendrán la eficacia propia de normas de carácter indicativo y orientativo para la acción municipal en materia de urbanismo.

b) Directrices, con la eficacia de normas vinculantes en cuanto a sus fines y resultados, quedando en la disposición de los municipios la adopción de las medidas más idóneas para conseguir unos y otros en cada caso.

c) Excepcionalmente, normas sustantivas de ordenación de aplicación y eficacia directas para los municipios que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbanística.

Art. 21. Finalidades.

Las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística podrán tener cualesquiera de las siguientes finalidades:

1. Regular contenidos propios de los instrumentos de planeamiento urbanístico mediante:

a) Soluciones-tipo para las cuestiones que más frecuentemente se plantean en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico, conforme a la experiencia práctica y, en todo caso, para la determinación de la clasificación del suelo y de sus categorías. Tendrán el carácter de recomendación.

b) Modelos de regulación de las diferentes zonas de ordenación o de los aprovechamientos más usuales en la práctica urbanística, cualquiera que sea la clasificación del suelo, con determinación para cada caso de los elementos tipológicos definitorios de las construcciones en función de su destino y uso característicos, con carácter general o estar referidos a ámbitos territoriales determinados. Tendrán el carácter de recomendaciones, pudiendo remitirse a las mismas los instrumentos de ordenación urbanística. De forma excepcional y justificadamente podrán tener el carácter de normativa de aplicación directa hasta que los respectivos municipios se doten del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico.

c) Requisitos de calidad urbanística de la ordenación. Tendrán el carácter de recomendación.

2. Modular las determinaciones que hayan de contener los Planes Generales de Ordenación Urbanística, en desarrollo de la regulación legal y reglamentaria, en atención a la caracterización de los Municipios en el sistema de ciudades de Andalucía. Tendrán el carácter de recomendación.

3. Contener prescripciones técnicas para elaborar la documentación de los diferentes instrumentos de planeamiento. Podrán tener el carácter de directrices o de recomendaciones.

4. Definir los tipos de actividades que, por su objeto, sean susceptibles de ser consideradas Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable. Tendrán el carácter de recomendación.”

Su formulación y aprobación compete al titular de la Consejería (art. 22) y no al Consejo de Gobierno, solución esta que también tenía su parte en la crítica general desplegada contra estas Normativas Directoras, pero que el texto legal ha mantenido.

## **B) Elaboración y aprobación de los Planes**

Contiene la LOUA una minuciosa regulación de estas reglas. Incluye en ellas los Convenios urbanísticos de Planeamiento, figura regulada en el art. 30, cuyo objeto es definir de común acuerdo los términos en que deba preverse en el planeamiento la realización de intereses. Pueden ser interadministrativos, y también pueden concertarse con sujetos no administrativos, sean o no propietarios de suelo. Dicho artículo aclara oportunamente que tales convenios sólo vinculan a las partes para la iniciativa y tramitación del procedimiento, sin condicionar el ejercicio de las potestades administrativas; asimismo, que la cesión del aprovechamiento urbanístico se integrará en el patrimonio público del suelo. Finalmente, se establece que la tramitación, celebración y cumplimiento de estos convenios se regirá por los principios de transparencia y publicidad.

El art. 27 regula la suspensión de licencias previa a la aprobación de los planes, en términos semejantes al sistema del TRLS de 1992.

En cuanto a la formulación y aprobación de planes y demás instrumentos (arts. 31 a 33), es ocioso decir que se trata de un punto propicio para tomar el pulso a la Ley y así lo dejamos destacado más arriba, incluyéndolo entre las características básicas del texto. Cabe resumir el sistema señalando que la regla es la competencia general a favor de los Municipios. Por ello baste indicar aquí los supuestos que son de la competencia del órgano autonómico; así, le corresponde la formulación de: a) cualquier instrumento de planeamiento que por su objeto, naturaleza o entidad tenga incidencia o interés supramunicipal (una fórmula indefinida esta que debería ser precisada por vía reglamentaria); b) PGOU o sus revisiones, en sustitución de los Municipios, en casos de carencia de PGOU y de otros supuestos conectados a la inactividad municipal; c) Planes de Ordenación Intermunicipales y los que desarrollen éstos. Y la aprobación definitiva de: a) PGOU, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización, así como sus innovaciones, cuando afecten a la ordenación estructural; y los planes de desarrollo de los Planes de Ordenación Intermunicipal; b) Cualquier instrumento de planeamiento que por su objeto, naturaleza o entidad, tenga incidencia o interés supramunicipal<sup>14</sup>.

El art. 32. 2 y 3 se ocupa del procedimiento de aprobación de planes de iniciativa privada, precisando que quedan excluidos de tal posibilidad los PGOU y los Planes de ordenación intermunicipal. Como regla general se establece un plazo de seis meses para la producción de silencio positivo, salvo algunas excepciones; así, que exista informe desfavorable de la Administración autonómica, o cuando se afecte a la ordenación estructural o se trate de Planes de sectorización.

(14) Hay que entender incluidos en esta categoría los Planes especiales que incluyan actuaciones de proyección supramunicipal, o que contengan determinaciones propias de la ordenación estructural. A nuestro juicio, hay que reiterar aquí también lo dicho sobre la necesidad de depurar el concepto de “incidencia o interés supramunicipal”.

Regula el art. 33 la aprobación misma, total o parcial, o con reserva de subsanación; la suspensión de la aprobación por deficiencias sustanciales, y la denegación. Ya indicamos *supra* la controversia suscitada por la previsión de la LOUA de que el órgano que deba resolver examine el expediente y el propio plan “en todos sus aspectos”. Por otra parte, es lógico que de tal expresión quede excluido lo relativo a la ordenación detallada, cuando compete la aprobación del Plan al órgano autonómico. La resolución deberá recaer en el plazo de cinco meses (silencio positivo) desde la presentación del expediente completo en el registro del órgano autonómico.

### C) Efectos de la aprobación. Vigencia e innovación

Regula el art. 34 con detalle la serie de efectos inherentes a la aprobación, que simplemente enunciamos aquí: vinculación de los bienes al destino que resulte de su clasificación y calificación; situaciones de “fuera de ordenación”, total o parcial; obligatoriedad *erga omnes* y nulidad de las reservas de dispensación; ejecutividad a efectos de la ejecución forzosa (ejecutoriedad); declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a fines de expropiación o de imposición de servidumbres; derecho de acceso y consulta de su contenido.

En cuanto a la vigencia de los Planes ésta se establece como indefinida, sin perjuicio de su posible suspensión si perturban la eficacia de competencias autonómicas; y del deber de adaptar o innovar el Plan para adecuarlo a Planes de ordenación territorial sobrevenidos.

La LOUA consagra la “innovación” como un *genus* comprensivo de dos especies: revisión y modificación; y a precisar su régimen se dedica el muy extenso art. 36 del que sólo podemos extraer aquí un par de notas: la regla de que cualquier innovación de los instrumentos de planeamiento deberá ser establecida por la misma clase de instrumento, observando iguales determinaciones para su aprobación, publicidad y publicación, excepto la particularidad que ya hemos comentado de que los Planes Parciales y Especiales puedan modificar las determinaciones pormenorizadas potestativas del Plan superior<sup>15</sup>. También hay que resaltar la previsión sobre el deber de mantener la *ratio* de aprovechamiento lucrativo, suelos de uso público, etc., con ocasión de la innovación de un plan.

Por “revisión”, que puede ser total o parcial, se entiende la alteración integral, y en todo caso la alteración sustancial de la ordenación estructural de los PGOU, y por “modificación” las restantes alteraciones. La revisión procederá según los plazos o los supuestos y

(15) También se reconoce en este artículo la virtualidad del Plan de Sectorización para modificar el PGOU (en línea con lo dicho en el art. 12, según el cual estos Planes “innovan” los PGOU). También contiene el artículo que comentamos una regla especial respecto a los Estudios de Detalle, ya que se exceptúa de la regla general que hemos expresado en el texto “las innovaciones que el propio instrumento de planeamiento permita expresamente efectuar mediante Estudio de Detalle”, previsión que debiera ser precisada pues se presta a cualquier equívoco sobre la posición y papel de esta figura en la cadena del planeamiento.

circunstancias previstos en los propios planes. La modificación podrá tener lugar en cualquier momento, siempre motivadamente.

Los arts. 39 a 41 regulan lo relativo a la Información pública y la publicidad. Con buen criterio la LOUA garantiza la publicación en el BOJA, en todo caso, no sólo de los acuerdos de aprobación de los planes sino del articulado de sus normas, cualquiera que sea el órgano autorizante, en línea con lo establecido en el art. 70.2 de la LRBRL y con la doctrina jurisprudencial al respecto<sup>16</sup>.

#### **D) Suspensión de instrumentos de planeamiento por la Administración autonómica**

Contiene el art. 35.2 una importante previsión de la que debemos dejar constancia, aunque sea sucinta, porque también algún sector crítico ha visto en ella un ataque a la autonomía local, opinión que no compartimos. Señala el precepto que cuando resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, previa audiencia al municipio o municipios afectados y dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, podrá suspender motivadamente (en todo o parte de su contenido y ámbito territorial) cualquier instrumento de planeamiento por un plazo de hasta dos años. Y el precepto prevé la aplicación transitoria de normas de ordenación en sustitución de las suspendidas. Creemos que el precepto está suficientemente adobado de cautelas oportunas y tiene suficiente cobertura en la doctrina constitucional.

**CUALQUIER INNOVACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO DEBERÁ SER ESTABLECIDA POR LA MISMA CLASE DE INSTRUMENTO, OBSERVANDO IGUALES DETERMINACIONES PARA SU APROBACIÓN, PUBLICIDAD Y PUBLICACIÓN**

### **IV. CLASES DE SUELO. ALGUNAS NOTAS DE SU RÉGIMEN JURÍDICO**

#### **A) La clasificación del suelo**

El art. 44 clasifica la totalidad del suelo de cada término municipal en todas o algunas de las clases: urbano, no urbanizable y urbanizable<sup>17</sup>.

(16) Son fundamentales las SSTS de 10 de abril de 1990 (Ar. 3593), 11 de julio de 1991 (Ar. 6352), 20 de enero de 1999 (Ar. 1082).

(17) La Ley da cobertura a la posibilidad de que los terrenos destinados a sistemas generales que tengan carácter o interés supramunicipal o "singular" puedan ser excluidos de la clasificación del suelo, sin perjuicio de su adscripción a una de las clases de éste a efectos de su valoración y obtención.

## 1. Suelo urbano

El suelo urbano es objeto de una descripción detallada en el art. 45<sup>18</sup>, que obligadamente se ha de ajustar a los márgenes que deja la definición de este tipo de suelo en la Ley 6/1998<sup>19</sup>. Ciertamente, dicha Ley (art. 14) da pie a la distinción entre un suelo urbano “consolidado”, cuando estén urbanizados o tengan la condición de solares<sup>20</sup>; y el resto de suelo que aun siendo legalmente urbanos son deficientes y entran en la categoría del “no consolidado”, y por tanto reurbanizables.

La LOUA considera no consolidados: a) los suelos urbanos que no disponen de todos los servicios y dotaciones o éstos sean insuficientes; b) que precisen de renovación o rehabilitación mediante actuaciones integradas de *reforma interior* (suelos no consolidados insertos en la malla urbana); b) que formen parte de áreas homogéneas de edificación, continuas o discontinuas, infrautilizadas en relación al aprovechamiento objetivo posible (suelos urbanos dispersos e incompletos, normalmente periféricos). Es importante destacar que en muchos aspectos este suelo urbano no consolidado queda equiparado al urbanizable ordenado, señaladamente a efectos de reparto de cargas y beneficios y sometimiento a los instrumentos de equidistribución (art. 49.2). En suma, en ellos operan técnicas urbanísticas típicas de otras clases de suelo, tal como el Plan Parcial. Los titulares del suelo no consolidado tienen el derecho de ejecutar las obras de urbanización precisas; pero como la ejecución de estos suelos puede llevarse a cabo mediante unidades de ejecución, los propietarios tienen los derechos reconocidos a los del suelo urbanizable sectorizado u ordenado [art. 50.E)]. Mas también tienen el deber de promover su transformación, edificar, hacer las cesiones gratuitas, equidistribuir, costear la urbanización,..., al igual que los propietarios de suelo urbanizable ordenado (art. 51).

## 2. Suelo no urbanizable

No podía faltar una consideración especial sobre la regulación dada a esta clase de suelo. En aras de la concisión transcribimos el importante art. 46, que en su apartado 1 dice así:

(18) El art. 45 exige para el suelo urbano algunas de las siguientes circunstancias: a) Formar parte de un núcleo de población existente o ser susceptible de incorporarse en él en ejecución del Plan, y estar dotados, como mínimo, de los servicios urbanísticos de acceso rodado por vía urbana, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica en baja tensión; b) estar ya consolidados al menos en las dos terceras partes del espacio apto para la edificación según la ordenación que el planeamiento general proponga e integrados en la malla urbana en condiciones de conectar a los servicios urbanísticos básicos reseñados en el apartado anterior; c) haber sido transformados y urbanizados en ejecución del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones.

(19) A nuestro juicio, suscita dudas sobre ese ajuste la exigencia del “acceso rodado por vía urbana”, pues aunque resulta comprensible la intención de evitar la formación de núcleos satélites pseudourbanos, se trata de un plus de exigencia muy acusado que sobrepasa los márgenes de la Ley estatal y de lo que la jurisprudencia ha venido declarando sobre tal requisito.

(20) El concepto de solar se establece en el art. 148.4, en el contexto de la ejecución de obras de edificación; una ubicación quizás coherente pero ciertamente atípica. Tienen la condición de solar las parcelas de suelo urbano dotadas de los servicios y características que determine la ordenación urbanística, y como mínimo los siguientes: a) acceso rodado por vía urbana pavimentada; b) Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudal y potencia suficiente para la edificación, construcción e instalación prevista; c) evacuación de aguas residuales a la red pública; d) que tengan señaladas alineaciones y rasantes si existiera planeamiento.

“Pertencen al suelo no urbanizable los terrenos que el Plan General de Ordenación Urbanística adscriba a esta clase de suelo, por:

- a) Tener la condición de bienes de dominio público natural o estar sujetos a limitaciones o servidumbres por razón de éstos, cuyo régimen jurídico demande, para su integridad y efectividad, la preservación de sus características.
- b) Estar sujetos a algún régimen de protección por la correspondiente legislación administrativa, incluidas las limitaciones y servidumbres así como las declaraciones formales o medidas administrativas que, de conformidad con dicha legislación, estén dirigidas a la preservación de la naturaleza, la flora y la fauna, del patrimonio histórico o cultural o del medio ambiente en general.
- c) Ser merecedores de algún régimen especial de protección o garante del mantenimiento de sus características, otorgado por el propio Plan General de Ordenación Urbanística, por razón de los valores e intereses en ellos concurrentes de carácter territorial, natural, ambiental, paisajístico o histórico.
- d) Entenderse necesario para la protección del litoral.
- e) Ser objeto por los Planes de Ordenación del Territorio de previsiones y determinaciones que impliquen su exclusión del proceso urbanizador o que establezcan criterios de ordenación de usos, de protección o mejora del paisaje y del patrimonio histórico y cultural, y de utilización racional de los recursos naturales en general, incompatibles con cualquier clasificación distinta a la de suelo no urbanizable.
- f) Considerarse necesaria la preservación de su carácter rural, atendidas las características del Municipio, por razón de su valor, actual o potencial, agrícola, ganadero, forestal, cinegético o análogo.
- g) Constituir el soporte físico de asentamientos rurales diseminados, vinculados a la actividad agropecuaria, cuyas características, atendidas las del municipio, proceda preservar.
- h) Ser necesario el mantenimiento de sus características para la protección de la integridad y funcionalidad de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos públicos o de interés público.
- i) Presentar riesgos ciertos de erosión, desprendimientos, corrimientos, inundaciones u otros riesgos naturales.
- j) Proceder la preservación de su carácter no urbanizable por la existencia de actividades y usos generadores de riesgos de accidentes mayores o que medioambientalmente o por razones de salud pública sean incompatibles con los usos a los que otorga soporte la urbanización.
- k) Ser improcedente su transformación teniendo en cuenta razones de sostenibilidad, racionalidad y las condiciones estructurales del municipio.”

Es fundamental destacar que todos estos supuestos y especialmente la fórmula abierta contenida en la letra k) estarían a cubierto con lo prescrito en la redacción originaria del art. 9 de la Ley 6/1998 que como regla de cierre incluía “así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”; mas comoquiera que este pasaje ha sido suprimido por el Real Decreto-Ley 4/2000, la conclusión es que algunos supuestos de los incluidos en el artículo transcrito tendrían una legitimidad dudosa; señaladamente, el supuesto k) plantearía un problema no pequeño de ajuste con el derecho estatal.

No obstante, hay que notar que la redacción de este artículo ha tenido como referencia no sólo las leyes estatales citadas sino también la STC 164/2001, que aunque recaída en el recurso planteado contra la Ley 6/1998 deja prácticamente prejuzgada en sus Fundamentos 14.b), 15 y 32 la interpretación que ha de darse a su art. 9.1 aun tras su posterior mutilación por el RD-Ley 4/2000, en el sentido, dicho sea en síntesis, de que la enumeración de valores y fines de dicho artículo sólo tiene carácter ejemplificativo.

Por otra parte, hay que observar que la LOUA ha tenido buen cuidado de no configurar el suelo no urbanizable como residual, aunque abre un marco muy flexible a favor de los Planes municipales que podrán incluir —expresamente, eso sí— determinaciones subsumibles en algunos de los supuestos enunciados, con lo cual viene a quedar cubierta la exigencia, ahora mínima, que ha quedado del citado art. 9.1 tras su interpretación por el TC.

Habiendo quedado enervada, según lo expuesto, la posible conflictividad del apartado k), cabe destacar, entre los supuestos más novedosos<sup>21</sup> el suelo adscrito a esta clase por constituir el soporte físico del “Hábitat Rural Diseminado” [apartados 1.g) y 2.d)], es decir, de asentamientos rurales vinculados a la actividad agropecuaria “cuyas características, atendidas las del Municipio, proceda preservar”. La inclusión de este supuesto dentro del suelo no urbanizable ha sido muy discutida al considerarse que ensancha y desvirtúa la definición del suelo no urbanizable establecida por la Ley estatal por constituir —así se ha denunciado— una especie de suelo urbanizado o urbanizable encubierto. Sin embargo, aun dejando al margen el hecho de que el supuesto ya esté reconocido en otras Comunidades Autónomas<sup>22</sup>, puede defenderse que la finalidad no es otra que la de reconocer una realidad que existe de hecho en el territorio de esta Comunidad Autónoma, sin que ello signifique que la Ley preste cobertura a la expansión de estos asentamientos o la creación de otros nuevos. La expresión “proceda preservar” del art. 46.1.g) y la vinculación de tales asentamientos “a las actividades agropecuarias” son cautelas que perfilan el tipo que estamos considerando<sup>23</sup>.

(21) Hay que indicar que el Proyecto de LOUA no incorporó finalmente el supuesto de la “vivienda unifamiliar aislada” evitando así el presumible conflicto por esta causa.

(22) Así, en Canarias, Decreto Legislativo 1/2000, y en Castilla-León, Ley 5/1999 que lo denomina “suelo rústico de asentamiento tradicional”.

(23) Avalan esta afirmación los arts. 14.1.e), 50.B.b) y 52.6.a), aunque bien es verdad que la redacción de estos preceptos en los Anteproyectos de la Ley podían inducir a la sospecha señalada, ya que incluso para el recto fin de contener la expansión de estos asentamientos pero dignificando las condiciones de su utilización y habitabilidad se utilizaban sin embargo técnicas propias de procesos urbanizadores. De ahí la confusión y la crítica.

A tenor del art. 46, también pueden los PGOU adscribir a esta clase de suelo los terrenos necesarios para la protección del litoral. Esta previsión, cuya repercusión para el sector turístico y el aprovechamiento residencial de segunda vivienda no es necesario encarecer, dada la gran dimensión del litoral andaluz, debe ponerse en conexión con lo dispuesto en la Ley de Costas sobre las zonas de Servidumbre de protección y de Influencia del Litoral. En relación con esta última zona (500 metros, como mínimo, a contar desde el límite interior de la ribera del mar) el art. 17.6 de la LOUA –dentro de las “determinaciones complementarias sobre ordenación”– establece que “se evitará la urbanización continua y las pantallas de edificación”, lo que está en línea con el tratamiento –que es de mínimos– de la Ley de Costas (art. 21.3 LC); y se añade que se procurará que las zonas de uso público se localicen en los terrenos adyacentes a la Zona de servidumbre de protección, o sea, en los alrededores de esa Zona más próximos al mar.

Al propio tiempo, el mismo precepto predestina los terrenos afectados por la zona de Servidumbre de protección –100 metros tierra adentro desde la zona del dominio público marítimo terrestre– a espacios libres de uso y disfrute públicos, lo que tendrá que ser cumplido por los Planes. Este designio del legislador tiene consecuencias importantes pues esa franja (100 metros tierra adentro desde la línea delimitadora del dominio público) está constituida por suelos generalmente de propiedad privada aunque sometidos a las limitaciones de la Ley de Costas que sólo permite en ellos, básicamente, su cultivo y plantación (arts. 24 y 25 LC). Por tanto, esos terrenos “devaluados” en sí por acción de la propia Ley de Costas habrán de entrar ahora en el mecanismo de la equidistribución urbanística, lo cual tiene una notable repercusión económica dada la considerable envergadura de dichos terrenos en Andalucía, con sus 850 kilómetros de litoral.

El apartado 2 del mismo art. 46 se encarga de organizar el cuadro de los supuestos anteriores, categorizándolos en cuatro especies. Dice así:

“2. De conformidad y en aplicación de los criterios que se establezcan reglamentariamente, el Plan General de Ordenación Urbanística podrá establecer, dentro de esta clase de suelo, todas o algunas de las categorías siguientes:

a) Suelo no urbanizable de especial protección por legislación específica, que incluirá en todo caso los terrenos clasifi-

**LOS ACTOS DE EDIFICACIÓN,  
CONSTRUCCIÓN, ETC.  
NO VINCULADOS A  
EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA,  
PECUARIA, FORESTAL O  
ANÁLOGA, SE GRAVAN CON  
UNA “PRESTACIÓN  
COMPENSATORIA”**

cados en aplicación de los criterios de las letras a) y b) del apartado anterior; e i) cuando tales riesgos queden acreditados en el planeamiento sectorial.

b) Suelo no urbanizable de especial protección por la planificación territorial o urbanística, que incluirá al menos los terrenos clasificados en aplicación de los criterios de las letras c), d) y e) del apartado anterior.

c) Suelo no urbanizable de carácter natural o rural.

d) Suelo no urbanizable del Hábitat Rural Diseminado, que incluirá aquellos suelos que cuenten con las características que se señalan en la letra g) del apartado anterior.”

Las actividades de intervención singular (públicas o privadas, salvo las obras públicas ordinarias) realizables sobre esta clase de suelo se integran en el régimen de las “Actuaciones de Interés Público” (arts. 42 y 43) y requieren la aprobación de un Plan Especial (cuando tengan alcance supramunicipal o afecten a la ordenación estructural), o un Proyecto de Actuación en los demás casos.

Muy controvertida ha sido la previsión del art. 52.5, que grava los actos de edificación construcción, etc., no vinculados a explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, con una “prestación compensatoria” de hasta el diez por ciento del importe total de la inversión. La LOUA, con buen criterio, ha evitado denominarla “canon”, como rezaba en los borradores precedentes. Hay que señalar que en la legislación autonómica se contemplan fórmulas diversas, aunque análogas<sup>24</sup>.

### 3. Suelo urbanizable

Se establecen tres categorías para esta clase de suelo: Ordenado, Sectorizado y No Sectorizado. Sólo el PGOU o un Plan de Ordenación Intermunicipal pueden establecer todas o algunas de esas categorías. Es suelo *ordenado*, mediante uno o varios sectores, aquel sobre el que el Plan establece directamente la ordenación detallada que legitima la actividad de ejecución. En el suelo *sectorizado* el Plan delimita uno o más sectores y fija las condiciones para su transformación mediante la figura del Plan Parcial que habrá de convertirlos en suelos ordenados. El *no sectorizado* es la categoría residual del suelo urbanizable y su delimitación como tal viene condicionada, en la concepción de la LOUA, a que se satisfagan determinados objetivos lo cual viene a embridar la concepción estatal del suelo urbanizable como libremente disponible.

Los propietarios de suelo urbanizable sectorizado u ordenado tienen el derecho de iniciativa y promoción de su transformación (salvo que la Administración opte por la eje-

(24) Así, Comunidad Valenciana, Ley 4/1992; Islas Baleares, Ley 6/1997; Castilla-La Mancha, Ley 2/1998; Aragón, Ley 5/1999; Murcia, Ley 1/2001; Madrid, Ley 9/2001.

cución pública directa), con derecho de preferencia sobre cualquier oferta equivalente formulada por un no propietario; participar en el sistema de ejecución o excluirse del mismo. Los deberes inherentes al suelo urbanizable ordenado son los mismos que citamos más arriba para los propietarios del suelo urbano no consolidado. El deber que recae sobre los titulares del suelo urbanizable sectorizado es el de promover su transformación.

Los propietarios del no sectorizado tienen el derecho de formular al Municipio consulta sobre la viabilidad de la transformación de sus terrenos, y el de iniciativa para promover su transformación mediante un Plan de Sectorización. Aunque este tipo de Plan no figura expresamente entre los que son susceptibles de formulación por los particulares hay que entender que está incluido en ellos, puesto que éstos pueden promover modificaciones del PGOU y el Plan de Sectorización es por definición un instrumento innovativo a tal fin, como dice expresamente el art. 12.1.

La LOUA contiene una prolija regulación de los regímenes de cada clase de suelo, en la que no es posible detenerse más allá de algunos puntos que ya han quedado resaltados.

### V. EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

#### A) Cuestiones previas: Áreas de reparto, Aprovechamiento urbanístico, Unidades de ejecución

Aunque regulados en el Título II (“El régimen urbanístico del suelo”), su lugar propio, sin duda, consideramos aquí estos conceptos por su afinidad con la fase de ejecución del planeamiento, en aras de la economía expositiva.

El art. 58 establece de forma clara lo que ya hemos ido glosando respecto de las áreas de reparto: cada clase de suelo, y dentro de ellas, cada categoría de los mismos (urbanizable sectorizado y ordenado, urbanizable no sectorizado, urbano no consolidado) puede configurar un sector o ser dividido en varios. Cada uno de los sectores constituyen un área de reparto con su correspondiente aprovechamiento medio, siendo la figura del Plan Parcial la generalmente llamada a ordenar cada área hasta el punto de permitir su ejecución. Tales áreas han de abarcar los sistemas generales incluidos o adscritos a las mismas, regla esta que no es imperativa en el caso del suelo urbano no consolidado, que cuenta además con previsiones especiales en el propio art. 58. El art. 59 define los conceptos<sup>25</sup>, de aprovechamiento objetivo, subjetivo y medio, precisando que “aprovechamiento medio es la superficie construible del uso y tipología característicos que el planeamiento establece por cada metro cuadrado de suelo perteneciente a un área de reparto, a fin de garantizar a todos los propietarios de terrenos incluidos o adscritos a la misma un aprovechamiento idéntico, con independencia de los diferentes aprovechamientos objetivos que el Plan permita materializar en sus terrenos” (apartado 3).

(25) “Art. 59. 1. Se entiende por aprovechamiento objetivo la superficie edificable, medida en metros cuadrados, permitida por el planeamiento general o los instrumentos que lo desarrollen sobre un terreno dado conforme al uso, tipología y edificabilidad atribuidos al mismo.

2. Se entiende por aprovechamiento subjetivo la superficie edificable, medida en metros cuadrados, que expresa el contenido urbanístico lucrativo de un terreno al que su propietario tendrá derecho mediante el cumplimiento de los derechos urbanísticos.”

La LOUA prescinde, como hemos visto, de establecer un tipo de aprovechamiento medio general para cada una de las clases de suelo o al menos para cada una de las categorías de una misma clase, solución que ha sido criticada al considerarse que la Ley parcializa así la equidistribución y por tanto merma la debida igualdad intersectorial. La LOUA opta por una solución distinta para paliar la descompensación entre sectores, aunque sólo para los del suelo urbanizable sectorizado y ordenado, estableciendo que las diferencias de aprovechamientos medios entre áreas no podrán ser superiores al 10 por ciento, salvo las excepciones enunciadas por el art. 60.

La forma ordinaria de actuación es la unidad de ejecución (arts. 105 y 106), que necesariamente ha de integrar los terrenos incluidos en el suelo urbanizable ordenado. Aquélla coincidirá normalmente con el sector, salvo que el Plan haga delimitación distinta. En todo caso, estas unidades deberán asegurar su idoneidad técnica y viabilidad económica y permitir el cumplimiento de los deberes legales y la equidistribución. Prevé la LOUA que pueden ser discontinuas en el suelo urbano y excepcionalmente en el suelo urbanizable; e incluso pueden situarse “a caballo” de este último suelo y el urbano no consolidado. Ya venimos indicando la práctica equiparación de ambas categorías a muchos efectos.

En caso de que la delimitación de unidades de ejecución no se contenga en el Plan, el Municipio lo podrá hacer *a posteriori*, de oficio o a instancia de parte (art. 106), fórmula que rige igualmente para la determinación del sistema de actuación (expropiación, cooperación y compensación).

La ejecución también puede llevarse a cabo mediante obras públicas ordinarias (“actuaciones urbanísticas no integradas”), art. 143, salvo la edificación<sup>26</sup>; asimismo, en “áreas de gestión integrada” (arts. 144 a 147), en supuestos (a determinar reglamentariamente) en los que han de concurrir acciones de distintas Administraciones Públicas, señalándose la figura del Consorcio como fórmula adecuada a estos efectos, y ejecutándose bien mediante unidades de ejecución y por cualquier sistema de actuación, o bien a través de obras públicas ordinarias que pueden ser concertadas con la iniciativa privada mediante convenios.

La Ley habilita a los Planes para prever que el Municipio pueda aprobar transferencias de aprovechamientos entre propietarios de parcelas o solares con aprovechamientos subjetivos de distinto signo (art. 62); y con el mismo fin la LOUA regula directamente las reservas de aprovechamiento (art. 60) y las compensaciones monetarias sustitutorias, señalando al efecto el art. 64 que “con ocasión de solicitud de licencia de edificación, los Municipios podrán transmitir, directamente y por precio en metálico, la totalidad o parte del aprovechamiento objetivo atribuido a parcelas o solares urbanos que exceda del aprovechamiento subjetivo correspondiente a su propietario o propietarios”. Pieza fundamental para esas figuras

(26) El suelo preciso para dotaciones se obtendrá por cesión obligatoria y gratuita a través, en su caso, de reparcelación, o en virtud de convenio urbanístico, o mediante transferencias de aprovechamiento; o por expropiación, compra o permuta.

del tráfico urbanístico es el Registro de Transferencias de Aprovechamientos (art. 65).

## **B) La actividad de ejecución**

Por su expresividad, merece ser transcrito el art. 85 de la LOUA, que lleva precisamente por rótulo “Esferas de actuación pública y privada”:

“1. Corresponde a las Administraciones públicas, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, la dirección, inspección y control de toda la actividad de ejecución del planeamiento, con participación, en los términos de esta Ley, de los particulares.

2. La actividad de ejecución corresponde íntegramente a la Administración pública competente en los supuestos de determinación de un sistema de ejecución pública y, en todo caso, cuando tenga por objeto dotaciones, sin perjuicio de que pueda gestionarse de forma directa o indirecta.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, la actividad de ejecución corresponde a los particulares en los supuestos de determinación de un sistema de ejecución privada y en los términos establecidos en esta Ley.”

Hay que destacar, por su valor caracterizador de la LOUA que nos ocupa, que la ejecución de los instrumentos de planeamiento está presidida (art. 86) por los principios siguientes: determinación por la Administración actuante del carácter público o privado o de la forma de gestión de la actividad de ejecución, lo que no es sino expresión del urbanismo como función pública; temporización de la ejecución y la fijación del orden de las actuaciones (arts. 88 y 89); la unidad de ejecución como ámbito para el desarrollo de la totalidad de las operaciones jurídicas y materiales en orden a la ejecución integral del planeamiento y la equidistribución, pudiendo adscribirse a ellos, a efectos de gestión, las dotaciones que no se incluyan; la realización de las obras de urbanización y edificación en el seno de la unidad de ejecución cuando el sistema de ejecución sea el de expropiación y el de cooperación; la conservación de las obras de urbanización y de edificación. Añade el art. 87 que las Administraciones públicas, en sus respectivas esferas de competencia, dirigen, inspeccionan y controlan la actividad privada de ejecución. Todo lo anterior puede dar una cabal impronta del activo papel que la LOUA confiere a la Administración, para algunos significativo de un

**EN ARAS DE FACILITAR  
LA GESTIÓN Y EVITAR  
LA OBSTRUCCIÓN DE  
PROPIETARIOS EN MINORÍA,  
LA INICIATIVA PARA EL  
ESTABLECIMIENTO DEL  
SISTEMA DE EJECUCIÓN  
NO PRECISA MAYORÍAS  
REFORZADAS**

intenso intervencionismo que se juzga obstructivo de la iniciativa privada. No obstante, la LOUA contiene una amplia gama de fórmulas de gestión, desde su asunción directa por la Administración hasta la delegación, pasando por la gestión indirecta, los consorcios y los convenios urbanísticos de gestión, distinguiendo la Ley estos últimos de los de planeamiento (arts. 90 a 95).

Luce en la LOUA el papel central encomendado a la técnica de la Reparcelación (arts. 100 a 104) ya que ésta puede ser forzosa y económica en todos los sistemas de ejecución. Será forzosa cuando el Municipio la imponga, de oficio o a instancia de parte, “por ser necesaria para la ejecución del planeamiento”. La reparcelación voluntaria gozará en todo caso de preferencia, mas hay que tener en cuenta que la LOUA exige que la propuesta se produzca de común acuerdo y la presenten al Ayuntamiento todos los propietarios, incluso los restantes beneficiarios de la reparcelación si los hubiera, solución que sin duda pretende reducir *ab initio* la conflictividad entre los integrantes.

Por su parte, el art. 103 se ocupa de la reparcelación económica, señalando que procederá ésta cuando la reparcelación material sea impracticable o muy difícil al menos en el 20 por ciento total de la unidad; y también, con la finalidad de evitar la constitución de proindivisos cuando la acepten los propietarios que representen el 50 por ciento de la superficie. La LOUA recupera así una regulación que se hallaba prevista en el TRLS de 1976 y que no fue acogida por el de 1992.

Comoquiera que la Ley contempla la reparcelación como instrumento aplicable a cualquier sistema (no sólo al de cooperación), dispone el art. 100.4 que la delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la operación reparcelatoria, con prohibición de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación hasta la firmeza en vía administrativa de dicha operación.

### **C) Sistemas de ejecución**

La LOUA regula el sistema de expropiación en primer lugar, inversamente a como lo hacían los Textos del Estado. El sistema puede ser gestionado directamente por la Administración actuante, sin perjuicio de que ésta contrate la realización material de las obras; o indirectamente, bien mediante concurso o bien a iniciativa presentada por agente urbanizador. En todos los supuestos el concesionario asume la condición de beneficiario de la expropiación. La LOUA da una acogida moderada a la figura del agente urbanizador ya que aparte de otros requisitos a cumplir exige que aquél inste previamente la declaración del incumplimiento de deberes urbanísticos en el sistema de compensación. Una declaración de incumplimiento hecha a instancia de agente urbanizador reconduce siempre al sistema de expropiación que opera así como una especie de sustitución-sanción [arts. 109.3.a) y 110.4.a)]. En cambio, cuando el procedimiento es iniciado de oficio el sistema de expropiación sólo se contempla como “preferente”, pudiendo optar el Ayuntamiento por el de cooperación, en cuyo seno podrá entrar el agente urbanizador, mediante concurso, cuando la Administración haya optado por conceder la gestión indi-

recta del sistema. Por su parte, el art. 109 contiene una detallada descripción de los “méritos” que han de servir para dilucidar el otorgamiento de la concesión en caso de concurrencia. En otro orden de cuestiones hay que señalar que en la expropiación podrá aplicarse tanto el procedimiento individualizado como el de tasación conjunta.

El sistema de cooperación puede ser gestionado igualmente de modo directo o indirecto. No cita expresamente el art. 123 al agente urbanizador. Ciertamente, en este sistema el papel de esta figura se diluye en la genérica del concesionario de la gestión cuando el Ayuntamiento opta por la gestión indirecta, tanto cuando la implantación del sistema es originaria como cuando es a causa de la sustitución del de compensación (art. 126.2). En todo caso juega la regla de que en el sistema de cooperación “la Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución” [art. 123.1.B)]. Por lo demás, dicho sea *grosso modo*, la regulación del sistema responde a sus características tradicionales.

El sistema de compensación, se diseña también conforme a sus rasgos típicos. Según la LOUA el sistema de compensación comporta la reparcelación, que puede ser forzosa, para la justa distribución de beneficios y cargas, incluidos los gastos de urbanización y de gestión del sistema, entre los propietarios y, en su caso, entre éstos y el agente urbanizador (art. 129.2). Ha de contar con una Junta de Compensación, integrada por la Administración actuante y los responsables de la ejecución, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular y éste asuma la condición de urbanizador, o que la ordenación del sistema se lleve a cabo mediante convenio, sin participación de urbanizador. Los propietarios que en principio no se hubiesen integrado en la Junta, podrán hacerlo *a posteriori*, tras la aprobación inicial de los Estatutos y las Bases de actuación, durante el período de información pública, o bien renunciar a su derecho de integrarse en la Junta, no participando en la gestión del sistema y sometándose a la expropiación de sus bienes y derechos afectos a la gestión del sector o unidad de ejecución (art. 129.3). Los propietarios que no se hubiesen adherido al tiempo de la adquisición por la Junta de Compensación de personalidad jurídica, serán reparcelados forzosamente o, en su caso, expropiados, a favor de dicha Junta.

Es importante lo relativo a la iniciativa para el establecimiento del sistema. Se aprecia que la LOUA no establece mayorías reforzadas, sin duda con el fin de facilitar la gestión, evitando la obstrucción de los propietarios en minoría. Es oportuna la transcripción del art. 130.1 que regula esta iniciativa, que corresponderá a:

- a) El propietario único, iniciando el expediente de reparcelación.
- b) La totalidad de los propietarios, mediante convenio urbanístico conforme a lo previsto en el art. 138 de esta Ley.
- c) Los propietarios que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, conforme se establece en el apartado siguiente.
- d) Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo que, interesada en asumir la actuación urbanizadora como agente urbanizador, inste el estable-

cimiento del sistema ante el Municipio, mientras no se haya establecido el mismo en virtud de alguna de las iniciativas de las letras anteriores.”

Como puede verse, la ejecución por agente urbanizador es subsidiaria, en defecto de las tres posibles formas de iniciación anteriormente descritas. El apartado siguiente del mismo artículo contempla las previsiones y compromisos que adquieren los promotores, junto a los estatutos y las bases de actuación del sistema; e incluso podrá añadirse, para su tramitación simultánea la ordenación detallada suficiente para ejecutar la urbanización y, en su caso, la LOUA de urbanización (apartado 3).

Ya indicamos más arriba, al referirnos al sistema de expropiación, la importante previsión del art. 109 sobre la sustitución del sistema en caso de incumplimiento de los deberes legales y de las obligaciones propias del sistema de compensación, ya sea iniciada de oficio o a instancia de cualquier persona interesada.

Culmina el largo Título sobre la Ejecución del planeamiento con una Sección dedicada a la ejecución de obras de edificación, en la que se establecen los requisitos mínimos del suelo urbano para que tenga la condición de solar (art. 148.4), cuya definición vimos supra, y se prevé el deber de edificar en los plazos máximos que se fije en el planeamiento o en la delimitación de las unidades de ejecución, contemplándose la sustitución por incumplimiento del deber de edificar, a través de la venta forzosa. Asimismo, la LOUA dedica un denso Capítulo al deber de conservación, tanto de la urbanización –los propietarios agrupados en Entidad Urbanística de Conservación– como de los edificios, instituyendo una “inspección de construcciones y edificaciones” de carácter periódico en áreas delimitadas y para inmuebles catalogados o protegidos, o de una antigüedad superior a cincuenta años. Finaliza el título con una regulación de las situaciones de ruina.

## VI. DISCIPLINA URBANÍSTICA. INFRACCIONES Y SANCIONES

Toda esta materia se encuentra comprendida en los Títulos VI y VII de la Ley de los que sólo podemos dejar aquí un apunte sucinto de sus notas destacables.

La LOUA reconoce la competencia universal de las entidades locales en materia de licencias y establece una amplia lista de actuaciones sometidas, incluida la ocupación y primera utilización de los edificios así como el uso del subsuelo y el vuelo. La relación abarca desde las parcelaciones hasta las talas de árboles y finalmente remite a otros supuestos que se determinen reglamentariamente o por el PGOU. Sólo excluye las obras que sean objeto de órdenes de ejecución y las de demolición en caso de ruina física inminente.

En cuanto a los sujetos sometidos al deber de obtener licencia el art. 170.1 sienta una regla omnicomprendiva que por tanto sujeta a cualquier “Administración Pública o sus entidades adscritas o dependientes”. Ello ha sido bien recibido por las entidades locales al estimar que se trata de una medida protectora frente a la legislación sectorial. No obs-

tante, el mismo artículo, apartado 2, exceptúa una serie de supuestos: las obras públicas ordinarias de “actuaciones urbanizadoras no integradas” (art. 143); y cuando esté previsto un procedimiento de concertación, esto es, “cuando la legislación sectorial establezca un procedimiento de armonización o compatibilización con la ordenación urbanística”. También las amparadas en Planes Especiales cuyo ámbito comprenda más de un término municipal. Recoge igualmente la LOUA la consabida excepción para los actos promovidos por “una Administración Pública” (sic) en los que concurra un excepcional o urgente interés público” reproduciendo prácticamente el procedimiento previsto para estos casos en el art. 244 TRLS de 1992. La expresión “una Administración Pública” comprende, sin duda, la del Estado y la autonómica, pero en su ambigüedad plantea la duda de si cualquier otra Administración queda incluida en este importante régimen excepcional. Las licencias deberán contemplar plazos determinados de iniciación y terminación. La LOUA impone directamente plazos de uno y tres años, respectivamente, para el caso de que la licencia los omita.

Contempla el Título que nos ocupa diversas medidas sobre formalización en el Registro de la Propiedad de actos administrativos relativos a la edificación (art. 177), dentro del margen, según creemos, que permite la competencia estatal sobre ordenación de los Registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8ª CE); y dedica un Capítulo a la inspección urbanística, atribuyendo a los inspectores la condición de agentes de la autoridad, gozando sus actas de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en las mismas. Asimismo contiene una detallada regulación de la suspensión de actuaciones urbanísticas sin licencia o contraviniendo sus condiciones, y del restablecimiento del orden jurídico perturbado. Tanto para el incumplimiento de la medida cautelar de suspensión –para las obras en curso no finalizadas–, como para el supuesto de no solicitud en plazo para legalizar las ya finalizadas, de incumplimiento de las órdenes de reposición de la realidad física alterada, la LOUA prevé un cuadro de multas coercitivas bastante severas<sup>27</sup>. Por otra parte, es de suma importancia la determinación del art. 185 que declara la imprescriptibilidad de las medidas anteriormente citadas para supuestos de espe-

**EN EL ÁMBITO DE LAS  
INFRACCIONES Y SANCIONES  
DESTACA LA PRECISIÓN  
CON LA QUE SE REGULA EL  
ÁMBITO DE LAS PERSONAS  
RESPONSABLES**

(27) Así, por ejemplo, para los supuestos de incumplimiento de suspensión de obras sin licencia o contra-licencia en curso de ejecución, multas por periodos mínimos de diez días y cuantía, en cada ocasión, del diez por ciento del valor de las obras ejecutadas y, en todo caso y como mínimo, de 600 euros. (art. 181). En este supuesto el Alcalde debe ordenar no solamente la inmediata suspensión de las obras o del uso, sino también el suministro de cualesquiera servicios públicos.

cial gravedad<sup>28</sup>; para los demás casos se establece el plazo de 4 años desde la terminación de los actos perturbadores. En relación con las medidas de protección de la legalidad que venimos de apuntar, prevé el art. 188, en caso de inactividad municipal transcurrido un mes desde el requerimiento debido, la subrogación en esas medidas a favor de la Consejería competente en materia de urbanismo, si bien para los casos especialmente graves que la propia norma contempla.

En cuanto a las Infracciones y Sanciones hacemos aquí mera descripción de sus notas más relevantes y entre ellas destaca la precisión con la que se regula el ámbito de las personas responsables: propietarios, promotores, constructores, titulares o miembros de los órganos administrativos, funcionarios públicos, empresas suministradoras, e incluso las personas jurídicas por los actos cometidos por sus órganos y agentes, con excepción de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las responsabilidades en que hayan podido incurrir las personas físicas que actúen por ella (art. 193). Asimismo se determinan en el mismo artículo los responsables subsidiarios de las personas jurídicas, e incluso los sujetos incurso en determinadas responsabilidades en los supuestos de muerte o extinción de las personas responsables de las infracciones (art. 194).

Las competencias para iniciar y resolver los procedimientos sancionadores corresponden al Alcalde o a la Consejería competente cuando ésta hubiese adoptado la medida cautelar de suspensión antes comentada.

Contiene este Título importantes previsiones sobre infracciones concurrentes y continuadas, reglas para que las infracciones no reporten a sus responsables beneficio económico, así como determinaciones precisas para graduar las sanciones con arreglo a las tablas de circunstancias agravantes, atenuantes y mixtas.

La LOUA establece un cuadro básico de infracciones y sanciones, y al margen del mismo contempla supuestos especiales. El cuadro básico, al que nos referimos aquí, en lo que atañe a las infracciones gravita sobre las tipificadas como graves pues a partir de ellas se configuran las leves y muy graves. Las graves y muy graves prescriben a los cuatro años y las leves al año. Las multas tipificadas son de 600, 3.000 y 6.000 euros, respectivamente, siendo el plazo de prescripción de las sanciones de tres años para las graves y muy graves y de un año para las leves.

Finalmente es importante destacar la envergadura de las medidas sancionadoras accesorias, si bien son temporales, con un máximo de cuatro años. Así, prohibiciones de contratar, inhabilitación para ser beneficiario de subvenciones, incentivos fiscales y cualesquiera otras medidas de fomento, e incluso la prohibición del ejercicio del derecho de iniciativa de la actividad urbanística de ejecución en unidades de actuación.

(28) "A) Los de parcelación ilegal en terrenos que tengan la consideración de suelo no urbanizable. B) Los que afecten a: a) Terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección; b) Bienes o espacios catalogados; c) Parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente; d) Las determinaciones pertenecientes a la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística o de los Planes de Ordenación Intermunicipal, en los términos que se determinen reglamentariamente."

## VII. FINAL

Cierra la LOUA un cuadro de Disposiciones Transitorias que comienza con la importante determinación de declarar, desde su entrada en vigor, la aplicación íntegra, inmediata y directa de los Títulos II (Régimen urbanístico del suelo), III (Instrumentos de intervención del mercado de suelo), VI (Disciplina urbanística) y VII (Infracciones y sanciones), “cualquiera que sea el instrumento de planeamiento que esté en vigor y sin perjuicio de la continuación de su vigencia”, fórmula esta innovativa a la par que conservacionista de los instrumentos existentes. Es obvia la importancia que esta aplicación directa tiene sobre la clasificación del suelo y sobre el régimen de las unidades de ejecución ya delimitadas y los aprovechamientos ya fijados, a cuyo efecto la propia Transitoria Primera contiene reglas aclaratorias. Esta pieza fundamental de la LOUA ha de combinarse con las soluciones de las restantes Transitorias, inspiradas, dicho sea en términos generales, en un prudente principio de ultraactividad de los Planes e instrumentos existentes, o en curso de ejecución, o de aprobación. Así, estas Transitorias se ocupan de los Planes e Instrumentos existentes, de los en curso de ejecución, de los en curso de aprobación, de los restantes Planes e instrumentos, Conservación de urbanizaciones, Ordenación urbanística en los municipios sin planeamiento general, de los Municipios con relevancia territorial y de la Legislación aplicable con carácter supletorio. En cualquier caso, el cuadro de la Disposiciones Transitorias de la LOUA no deja de plantear fisuras e incógnitas; mas esto no puede considerarse anormal, pues es proverbial la dificultad para cualquier Ley de suturar el pasado y el futuro, y más tratándose de una Ley urbanística en la que se concitan tantas situaciones e implicaciones diversas y cuando confluyen tanto el lógico deseo del legislador de poner en marcha las nuevas instituciones y mecanismos como el necesario respeto a no alterar en demasía las situaciones jurídicas ya creadas y en curso. En este sentido, es plausible toda medida presidida por la prudencia. Pocos textos legales como una Ley urbanística tienen tanta incidencia en el tejido social, ni tanto poder de atracción o de rechazo. Es bueno que el legislador no pretenda que la Ley revolucione la situación en tres o cuatro días, sino que ésta cale paulatinamente y genere confianza. Creemos que la LOUA ha sintonizado con esta línea.



# Elaboración y caracteres de la Ley Urbanística de Aragón<sup>1</sup>

**FERNANDO LÓPEZ RAMÓN**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Zaragoza

## Sumario:

**I. Elaboración de la LUA.** A) Confección del Anteproyecto. B) Tratamiento parlamentario del Proyecto. **II. Caracteres generales.** A) Elementos de permanencia. B) Sistema de fuentes del Derecho Urbanístico en Aragón. C) Título preliminar.

## I. ELABORACIÓN DE LA LEY URBANÍSTICA DE ARAGÓN

La Ley Urbanística de Aragón (Ley 5/1999, de 25 de marzo) debe ser situada en el contexto de la evolución del urbanismo español. Sin perjuicio de ello, en este trabajo va a ser presentada como un texto formado por unas personas determinadas, bajo el influjo de concretas tensiones desenvueltas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón. Quien escribe tuvo la oportunidad de participar activamente en la elaboración y seguimiento del correspondiente Proyecto de Ley. Ciertamente, ese protagonismo proporciona, junto a informaciones de primera mano, una excesiva cercanía a los temas de fondo. El autor confía en que la novedad de los datos aquí ofrecidos pueda ayudar a compensar la falta de objetividad que deriva de su implicación en la elaboración de la LUA. De cualquier manera, sistemáticamente se van a diferenciar las fases de elaboración del Anteproyecto y de tratamiento parlamentario del Proyecto de LUA.

### A) Confección del Anteproyecto de LUA

Aunque el Gobierno de Aragón, junto con otros Ejecutivos autonómicos, había interpuesto uno de los recursos de inconstitucionalidad acumulados en la STC 61/1997, lo cierto es que cuando se produjo la estimación de su recurso no había nada preparado para llenar el vacío derivado de la declaración de inconstitucionalidad. Estrictamente no

(1) Este estudio forma parte del volumen colectivo *Estudio sistemático de la Ley Urbanística de Aragón*, de próxima publicación por las Cortes de Aragón.

cabría decir que el contenido de la STC 61/1997 cogió por sorpresa al Gobierno de Aragón, puesto que él mismo había esgrimido ante el TC los argumentos en contra del valor supletorio de una parte relevante del TRLS (1992) y sobre los excesos en el ejercicio de las competencias estatales de alcance pleno y básico. Sin embargo, fueron tan complicados los avatares políticos producidos desde la interposición de los recursos, que cabe comprender la desconexión producida.

Los recursos de inconstitucionalidad, primero contra la LRRU (1990) y luego contra el TRLS (1992), fueron interpuestos por los Gobiernos de coalición PAR-PP, con eficaces argumentaciones del Letrado Juan Antonio GARCÍA TOLEDO. Sin embargo, en 1993 se produjo la moción de censura que condujo a la formación de un Gobierno PSOE y también a la situación de mayor deterioro político que ha vivido la Comunidad Autónoma de Aragón. Sólo las elecciones autonómicas de 1995 pudieron propiciar un clima de normalidad política, en el que se encontraba el Gobierno PP-PAR cuando fue dictada la STC 61/1997.

Sorpresa total hubo en el ámbito político y también en el ámbito administrativo, lo cual es más grave, pues viene a demostrar, en este sector como en otros, que no se ha sabido construir una Administración Autonómica eficaz, que actúe al margen de los impulsos políticos. Convendría asumir, al menos, este dato, como requisito para su eventual corrección. Asumirlo sin dramatismos, pero quizá tomando ejemplo de otras experiencias cercanas, como la de Cataluña, que interpuso sus recursos de inconstitucionalidad sin perjuicio de aprobar su propio TRLS (1990), que evitaba, en consecuencia, los vacíos normativos.

En realidad, de vacío normativo no podía propiamente hablarse, puesto que la inconstitucionalidad de buena parte del articulado del TRLS (1992) vino acompañada, como ya nos consta, de la expresa rehabilitación del TRLS (1976). Es más, dadas las dificultades de la aplicación del sofisticado sistema del TRLS (1992) a la débil vitalidad urbanística aragonesa, no faltó quien comentara que, tras la STC 61/1997 y la renovada entrada en vigor del TRLS (1976), por fin, se había acabado con un largo período de ilegalidad urbanística generalizada en nuestra Comunidad Autónoma. Ciertamente, el Decreto de Competencias Urbanísticas de Aragón (1992) encajaba mejor con el TRLS (1976).

Pasado, pues, el primer momento de sorpresa, la STC 61/1997 no provocó una urgente reacción legislativa en Aragón. Como sabemos, en otras Comunidades Autónomas, la publicación de la Sentencia determinó la elaboración apresurada de las denominadas leyes-puente, con el objeto de cubrir el vacío normativo existente entre la declaración de inconstitucionalidad y la aprobación de nuevas leyes urbanísticas ajustadas a la legislación básica estatal en formación. Nada de eso se produjo en Aragón, cuyo Gobierno, tras pasar bastantes años sin elaborar ningún proyecto de legislación urbanística general, al menos, optó por mantener la calma en el momento del supuesto desastre, procediendo a elaborar con cierta tranquilidad (a veces, quizá con demasiada) el texto de la LUA, al paso de la elaboración de la LRSV.

En esa línea, las Cortes de Aragón (Pleno, 6 de junio de 1997) rechazaron la toma en consideración de la Proposición de Ley del Grupo Socialista, que pretendía incorporar transitoriamente las disposiciones anuladas del TRLS (1992). La Proposición ofrecía el articulado completo del TRLS como contenido de la Ley aragonesa, aunque no dejaban de observarse algunos inevitables cambios de contenido. En todo caso, el Gobierno de Aragón no consideró la cuestión tan urgente como para no poder debatir con algún sosiego el contenido del marco legislativo completo de la actividad urbanística en la Comunidad Autónoma. Hubiera producido, en verdad, desorientación profunda entre los agentes urbanísticos aprobar una detallada Ley Urbanística y simultáneamente plantearse su modificación. En la práctica, la aprobación de la Proposición de Ley hubiera imposibilitado o dificultado gravemente la renovación del Derecho Urbanístico en Aragón.

**CUATRO GRANDES  
ÓRGANOS CONSULTIVOS  
DE LA ADMINISTRACIÓN  
DE LA COMUNIDAD  
AUTÓNOMA EMITIERON  
DICTÁMENES FAVORABLES  
SOBRE EL ANTEPROYECTO  
PROVISIONAL DE LUA**

En mayo de 1997, dieron comienzo los trabajos encaminados a la redacción del Anteproyecto de LUA<sup>2</sup>. Poco después, se presentó el primer borrador (19 de julio de 1997)<sup>3</sup>. El texto fue objeto de reducida difusión, puesto que era un documento de trabajo enteramente provisional<sup>4</sup>. A la vuelta del verano, estaba ya dispuesto el segundo borrador (7 de septiembre de 1997), al que se dio amplia difusión en los ámbitos técnicos del urbanismo, propiciando la presentación de informes y enmiendas de todo tipo<sup>5</sup>. La incorporación de buena parte de las propuestas realizadas dio lugar al tercer borrador (20 de octubre de 1997), sobre el que se emitieron algunos detallados informes<sup>6</sup>. Así, se presentó el Anteproyecto provisional de LUA (25 de noviembre de 1997).

(2) Acepté el encargo de redactar el Anteproyecto de LUA tras una reunión, el 5 de mayo de 1997, con los Directores Generales de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Félix de los Ríos) y de los Servicios Jurídicos (Rafael Santacruz) y la Secretaria General del COTA (Pilar Lou).

(3) Todos los documentos cuya elaboración realicé o coordiné, así como cuantas notas e informes recibí, desde la redacción del primer borrador (19 de julio de 1997) hasta la presentación del Anteproyecto de LUA (3 de marzo de 1998), fueron recopilados en cinco tomos (el tomo II dividido en dos volúmenes) que se depositaron en la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, con el rótulo GOBIERNO DE ARAGÓN, DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, Antecedentes del Anteproyecto de Ley Urbanística, 1997-1998.

(4) Sobre el texto del primer borrador de LUA trabajaron, presentando notas e informes, miembros del COTA (Fernando Della-Casa, Concepción del Campo, Pilar Lou y Mario Figuer) y otros especialistas (los Abogados Urbanistas Juan F. Sáenz de Buruaga y Pilar Artal y el Registrador de la Propiedad José Luis Batalla).

(5) Sobre el texto del segundo borrador de LUA emitieron informes órganos no urbanísticos (Direcciones Generales de Carreteras, de Industria y Comercio y de Calidad Ambiental) órganos urbanísticos (Servicio Técnico de Inspección y Disciplina Urbanística y CPOT de Zaragoza), técnicos urbanistas de los servicios autonómicos de Huesca, Teruel y Zaragoza (Ramón Martí, Fernando Sanmartín, Esperanza Estauín, Concepción del Campo, Juan Carlos Latre, Isabel Gorbe), Ayuntamientos de Huesca (Jesús Tejada) y de Zaragoza (Ramón Salanova y el Servicio de Planeamiento Privado), Colegios Profesionales de Ingenieros de Caminos y de Arquitectos, Urbanistas (Ignacio Pemán, Julio Tejedor, José María Gimeno), Confederaciones de Empresarios de la Construcción de Aragón y de Empresarios de Zaragoza y la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias.

(6) Sobre el texto del tercer borrador de LUA emitieron informes Julio Tejedor, Ángel Aguirre y la Diputación Provincial de Zaragoza.

Sobre el texto del Anteproyecto se emitieron formalmente los Dictámenes de cuatro grandes órganos consultivos de la Administración de la Comunidad Autónoma. El Consejo Local de Aragón (22 de diciembre de 1997), el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (23 de diciembre de 1997), el Consejo Económico y Social de Aragón (17 de febrero de 1998) y la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (17 de febrero de 1998) coincidieron todos en la emisión de dictámenes favorables sobre el Anteproyecto, aunque con diferencias significativas en la motivación de los mismos. Así, mientras los dos primeros limitaron su actuación a proporcionar el resultado de las deliberaciones de los correspondientes órganos colegiados, sin reproducir estas mismas, los dos siguientes, y especialmente el último, aportaron un detallado análisis del articulado del Anteproyecto.

Mucho fue, sin duda, lo que pudo mejorar el texto del Anteproyecto como consecuencia de esos pormenorizados estudios del CESA y de la CJA. Las mejoras derivadas de tales informes versaban sobre muy variados aspectos, no estrictamente jurídicos, sino también de política legislativa y de estilo normativo, contenidos en las apreciaciones de los órganos colegiados. Se comprenderá, así, que en algunos extremos, sea el criterio estético, sea la argumentación ofrecida, sea el sesgo político, puedan no resultar convincentes en estos dictámenes. Las recomendaciones fundadas en variados criterios de oportunidad pueden sorprender, llegando a parecer, en ocasiones, la expresión de diferentes posturas políticas. Cuestión particularmente notable en el caso de la CJA, dado que ésta tiene ordenado emitir sus dictámenes “según consideraciones exclusivamente jurídicas, sin que quepan en ellos referencias a motivaciones de interés político, de oportunidad o de eficiencia económica” (art. 58 TR Ley Presidente y Gobierno de Aragón).

Especialmente llamativas resultaron las posturas adoptadas en el dictamen de la CJA sobre el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma. Veamos algún ejemplo.

En relación con la tradicional acción pública en materia de urbanismo, sostuvo la CJA que la Comunidad Autónoma no podía otorgar acciones para actuar ante la Jurisdicción. Frente a ello, habría que considerar si lo vedado a la Comunidad Autónoma no será, más bien, la regulación de la institución procesal denominada acción pública, que es lo reservado al Estado (art. 149.1.6<sup>a</sup> CE), pero no el uso de la misma, al igual que sucede con las declaraciones de utilidad pública en materia de expropiación forzosa o con el establecimiento de derechos de tanteo y retracto en variados ámbitos de intervención.

Con respecto a los trámites de información pública y audiencia de los interesados por iniciativa privada, la CJA hizo valer también un criterio muy rígido, derivado de dos premisas: primera, entender que las medidas del Anteproyecto, que facilitaban el cumplimiento de tales trámites en caso de inactividad administrativa, alteraban la regulación contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común; y, segunda, suponer que, con respecto a los elementos contenidos en dicha Ley, las Comunidades Autónomas solamente podrían regular “especialidades derivadas de la organización propia”. Parece claro que, frente a esas tesis, una visión no reductora de las competencias autonómicas exigiría, al menos, considerar los siguientes elementos: primero, que no hay ningún análisis

que justifique la idea de que el Anteproyecto de LUA (y después esta misma) alterara las instituciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, puesto que todos los contenidos preceptivos de los arts. 84 y 86 de dicha Ley serán aplicables a los trámites de audiencia e información pública por iniciativa privada regulados en el Anteproyecto de LUA; segundo, que el alcance de la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común no ahoga las competencias de las Comunidades Autónomas sobre diversas materias (como el urbanismo), competencias estas que permiten regular los correspondientes procedimientos administrativos. En último extremo, al margen de estos argumentos, no deja de ser curioso que la información pública por iniciativa privada, considerada “jurídicamente inaceptable” por la CJA, haya sido admitida expresamente por el legislador estatal, que permite efectuar ese trámite “por iniciativa de quien promueva el planeamiento” (art. 16.3 LRSV, 1998-2000).

Se comprenderá, en definitiva, a la vista de las explicaciones anteriores, que no todas las recomendaciones del Dictamen de la CJA se incluyeran en el texto definitivo del Anteproyecto de LUA (3 de marzo de 1998).

### **B) Tratamiento parlamentario del Proyecto de LUA**

En todo caso, el Gobierno de Aragón, con el mismo contenido que en la última redacción del Anteproyecto, aprobó el Proyecto de LUA (9 de junio de 1998), remitiéndolo a las Cortes de Aragón para su tramitación parlamentaria. Publicado el Proyecto en el Boletín de las Cortes de Aragón (26 de junio de 1998), se abrió el período de presentación de enmiendas.

Se presentaron 335 enmiendas parciales, sin enmiendas a la totalidad del Proyecto, según la correspondiente publicación oficial (7 de octubre de 1998). Aunque las enmiendas de cada uno de los Grupos Parlamentarios eran de contenido muy variado, puede hablarse de una línea predominante, de manera que las del PP (42 enmiendas) se centraban en aspectos que cabría considerar sobre todo técnicos; las del PSOE (117 enmiendas) estaban dominadas por la idea de potenciar el sistema de concesión de obra urbanizadora, conforme a los planteamientos de la Ley de Valencia (1994); las enmiendas del PAR (28 enmiendas) parecían especialmente referidas a la defensa de la integridad del derecho de propiedad; las de IU (57 enmiendas), en cambio, se encaminaban a introducir límites de interés público en el desarrollo de la actividad constructora, insistiendo en la función social del derecho de propiedad y en la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, y las de la CHA (91 enmiendas), por último, se orientaban preferentemente a incrementar las potestades públicas urbanísticas y dotarlas de mayor transparencia y participación ciudadana, coincidiendo algunas de sus enmiendas con parte de las observaciones del dictamen de la CJA que no habían sido aceptadas por el Gobierno de Aragón.

Conviene saber que, junto al trámite parlamentario, continuaron recibándose en el Ejecutivo algunos informes o propuestas de modificación del Proyecto de LUA, que cabía todavía canalizar, llegado el caso, como enmiendas transaccionales, a través de los Grupos

Parlamentarios<sup>7</sup>. Presiones propiamente dichas parece no las hubo. La única excepción quizá podría relacionarse con las urbanizaciones y obras ilegales, que se pretendía fueran legalizadas, aunque esos intentos no prevalecieron de ninguna manera en el Proyecto, en buena medida debido a la firme postura y a los argumentos hechos valer por el Servicio de Inspección y Disciplina Urbanística de la DGA.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta también que el Ejecutivo no se desentendió del Proyecto de Ley. En la Dirección General de Ordenación Territorial y Urbanismo se constituyó un pequeño grupo que analizó todas las enmiendas presentadas, proponiendo concretamente su estimación, total o parcial, o su desestimación, siempre con un breve razonamiento que fundamentara la solución propuesta<sup>8</sup>. El Director General canalizaba después esa información al Grupo Parlamentario de su Gobierno. Particularmente importante fue la negociación que acercó a los Grupos Parlamentarios de PP y PSOE en relación con la concesión de obra urbanizadora, mediante unas laboriosas enmiendas transaccionales que permitieron la retirada de setenta enmiendas del PSOE, con una solución muy equilibrada<sup>9</sup>. También cabría destacar el logro de una enmienda transaccional con CHA, a propósito de la regulación del Patrimonio Autonómico del Suelo.

Volviendo a la tramitación parlamentaria, debe destacarse que en el trabajo de la Ponencia dominó el espíritu de colaboración entre los distintos Grupos<sup>10</sup>. De las 335 enmiendas presentadas, 224 (el 73 por ciento) fueron retiradas, admitidas u objeto de transacción en la Ponencia. No obstante, el texto surgido tras la primera lectura del Proyecto de LUA en la Ponencia (26 de enero de 1999) presentaba algunos problemas importantes. La admisión de diversas enmiendas de CHA incidía en la caracterización del PGOU, obligando a este instrumento a un imprecendente grado de detalle (distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado, inclusión de las dotaciones locales) o limitando excesivamente las potestades autonómicas de control (se habían suprimido las infracciones materiales del ordenamiento de los supuestos de denegación de la aprobación definitiva del PGOU). Otras enmiendas de IU, también admitidas, limitaban indebidamente las construcciones en los municipios sin planeamiento, incluían entre los gastos de urbanización los correspondientes a las compañías suministradoras de distintos servicios públicos, o atribuían directamente todos los excesos de aprovechamiento al Patrimonio Municipal del Suelo, olvidando las compensaciones a propietarios con aprovechamientos deficitarios o su empleo para adquirir el suelo que precisaran los sistemas generales. La estimación de ciertas enmiendas del PSOE también suscitaba grandes cuestiones,

(7) Cabe destacar los informes de los Abogados Urbanistas José Rubio, Felipe Ruiz Arbe y Fernando Zamora.

(8) Integrábamos el grupo Félix de los Ríos, Pilar Lou y Fernando López Ramón.

(9) El debate técnico de las enmiendas transaccionales entre PSOE y PP lo llevamos Julio Tejedor y F. López Ramón, con las respectivas coberturas políticas de los Diputados Javier Velasco Rodríguez y Fernando Martín Minguijón. Fue un debate cálido, aunque apasionado y complicado, llegándose a confeccionar hasta cinco versiones de la transacción, que empezó en noviembre de 1998 y nos ocupó hasta enero de 1999.

(10) Integraban la Ponencia encargada de informar el Proyecto de LUA los Diputados Fernando Martín Minguijón (PP), Manuel Rodríguez Chesa (PAR), Javier Velasco Rodríguez (PSOE), Félix Rubio Ferrer (IU) y Chesus Bernal Bernal (CHA), con el apoyo técnico de Vega Estella Izquierdo (Letrada de las Cortes de Aragón).

como la equiparación de las cantidades de suelo urbanizable delimitado y suelo urbanizable no delimitado, o el complejo sistema de informes técnicos que habrían de presentar cada cinco años los propietarios en áreas especiales. Procedente del PAR se había incluido una enmienda que obligaba a un problemático compromiso de gasto municipal cuando se empleaba el sistema de concesión de obra urbanizadora.

De nuevo, desde la Dirección General se trabajó para hacer ver a los Grupos Parlamentarios los inconvenientes de algunas novedades como las indicadas. El objetivo sólo parcialmente fue alcanzado, de manera que persistieron algunos de los “errores” detectados en el texto definitivo de la Ponencia, aprobado por unanimidad (18 de febrero de 1999). No obstante, el Proyecto conservó sus caracteres y contenidos generales, habiendo recibido mejoras en las sucesivas fases, a pesar de los eventuales problemas que pudieran deslizarse. Fue aprobado, sin mayores problemas, en la Comisión de Ordenación Territorial (4 de marzo de 1999) y en el Pleno de las Cortes de Aragón (11 de marzo de 1999). En los debates plenarios, el Proyecto de LUA, además de los votos favorables de los partidos de la coalición de gobierno (PP y PAR), recibió el apoyo expreso de PSOE, situándose en contra, al no haberse admitido todas sus enmiendas, IU y CHA.

## II. CARACTERES GENERALES DE LA LEY URBANÍSTICA DE ARAGÓN

Tras haber situado la LUA en el contexto general del Derecho Urbanístico español y haber examinado las fases de su elaboración, pasamos a exponer sus caracteres generales. Trataremos, en primer lugar, de los elementos de la LUA que pretenden garantizar su permanencia, pese a los cambios que puedan experimentar las posiciones políticas y los modelos urbanísticos. Después, se estudiará la ubicación de la norma en el sistema de fuentes del Derecho Urbanístico aplicable en Aragón.

### A) Elementos de permanencia

En la confección de la LUA se prestó atención destacada a los elementos que pudieran asegurar la permanencia de la norma, su pervivencia a pesar de los cambios políticos y de la modificación de las corrientes del pensamiento urbanístico. El territorio aparece en la actualidad vertebrado por el sistema de ciudades, la cultura y el progreso de nuestro tiempo son

**SE CONDICIONA EL  
DERECHO A URBANIZAR EN  
SUELO URBANIZABLE  
NO DELIMITADO A  
LA CONEXIÓN CON  
LOS SISTEMAS GENERALES,  
Y A LA RACIONALIDAD DEL  
DESARROLLO URBANO**

esencialmente urbanos; de ahí que pueda parecer tan esencial proporcionar un marco jurídico estable para el desenvolvimiento de la actividad urbanística. La seguridad jurídica ha sido, pues, un fundamental hilo conductor en la elaboración de la LUA, en el establecimiento de sus conexiones con la legislación estatal y en el diseño de sus contenidos.

La gestación, formación y aprobación de la LUA, como acabamos de ver, se llevaron a cabo con constantes aperturas a la participación efectiva de los diversos expertos. Nadie que tuviera algo que decir en materia urbanística dejó de ser consultado. Ninguno de los informes presentados, ninguna de las observaciones realizadas, dejaron de ser examinados. Hubo incluso una fuerte voluntad de incorporar a la LUA planteamientos variados, de manera que cuantos participaron en el proceso pudieran reconocer sus aportaciones. El espíritu de cooperación continuó durante la tramitación parlamentaria, como ponen de relieve la ausencia de enmiendas a la totalidad del Proyecto, la aprobación unánime en la Ponencia o las enmiendas transaccionales.

El inicio de la preparación de la LUA coincidió prácticamente con la publicación del Proyecto de LRSV (9 de junio de 1997), cuya tramitación parlamentaria resultó muy problemática. Incidían en la materia las consecuencias de la doctrina establecida en la STC 61/1997, que obligaban al Estado a olvidar todo intento de realizar actividad urbanística. Además, el Gobierno PP no acababa de encontrar los necesarios apoyos políticos, produciéndose discrepancias notables no sólo con el PSOE sino también con CiU y el PP de Valencia, lo que se manifestó en las sucesivas prórrogas de los plazos de presentación de enmiendas. En todo caso, esos avatares sirvieron para comprender que la redacción de la LUA debía ser lo suficientemente abierta como para poder adaptarse a los diferentes contenidos que el Estado pudiera dar a la legislación básica sobre el derecho de propiedad urbanística. Pruebas de los posibles avatares de la legislación básica se conocieron casi en exceso durante el período de formación de la LUA. El Anteproyecto de LUA fue elaborado bajo la vigencia de los jirones del TRLS (1992) que permanecieron tras la STC 61/1997, con las novedades de la breve Ley de Liberalización del Suelo (Ley 7/1997) y de un Proyecto de LRSV cuyo contenido se veía ya, desde su misma presentación, que habría de cambiar notablemente, si quería afirmarse como norma de cabecera del Derecho Urbanístico. El Proyecto de LUA se debatió en las Cortes de Aragón precisamente al mismo tiempo que iban tomando cuerpo en las Cortes Generales los contenidos definitivos de la LRSV (1998).

La LUA debía ofrecer un marco normativo abierto a la realización de distintos modelos urbanísticos. Por ello, se eliminaron de su texto los artículos que reproducían normativa de competencia del Estado en materias como expropiación forzosa, Registro de la Propiedad, responsabilidad patrimonial o tributos. En temas susceptibles de planteamientos alternativos, se buscó la mayor adaptabilidad del articulado de la LUA. Así, por ejemplo, con respecto a la opción básica sobre el carácter residual del suelo urbanizable y el derecho a urbanizar (arts. 10 y 15 a 16 LRSV), en la LUA se procura aceptar lo que de positivo pudieran tener esas reglas para incrementar la oferta de suelo, pero estableciendo al mismo tiempo cautelas que contribuyan a paliar los posibles inconvenientes del crecimiento immoderado de las ciudades dispersas. Así, resulta capital la división que

se establece, dentro del suelo urbanizable, entre las categorías de suelo urbanizable delimitado y no delimitado, condicionándose el derecho a urbanizar en este último tipo de suelo a la conexión con los sistemas generales y a la racionalidad del desarrollo urbano (art. 27.2 LUA).

Dentro del respeto a las competencias estatales, la LUA, como se asegura en su preámbulo (II), “trata de cohonestar tradición y modernidad”, aceptando los elementos fundamentales de la cultura jurídico-urbanística heredada, pero introduciendo también algunas novedades técnicas e importantes correcciones y adaptaciones a la realidad aragonesa. Existe, en efecto, una cultura jurídico-urbanística que ofrece un marco seguro, conocido y aceptado por los protagonistas de la acción urbanística y que, en consecuencia, sería absurdo tratar de cambiar. La clasificación del suelo, el planeamiento, los sistemas de actuación, las licencias y otras instituciones constituyen elementos de ese marco conceptual que la LUA asume, sin perjuicio de cambios en elementos secundarios. Con tal planteamiento se pretende profundizar “en la consolidada filosofía legislativa que viene concibiendo el urbanismo como una función pública, consistente fundamentalmente en planificar el uso constructivo del territorio, ejecutar las obras públicas de urbanización o rehabilitación, intervenir en el mercado del suelo y garantizar la correcta realización y conservación de las construcciones” (preámbulo, II). Por tanto, será sobre la base de la tradicional función pública urbanística, objeto incluso de ampliación, como cabrá poner en marcha en la LUA las opciones liberalizadoras adoptadas por el legislador estatal. Con cautelas, porque no se trata de que el urbanismo deje de ser una función pública, sino de liberarlo del excesivo intervencionismo público.

Otra condición para asegurar la permanencia de la LUA ha sido el cuidado por no realizar directamente en ella actividad urbanística. La misión de una ley de este tipo debe ser adoptar “las grandes opciones institucionales, proporcionar los instrumentos, las técnicas y los medios para que la Administración pueda poner en práctica el modelo urbanístico que se ajuste a las directrices políticas establecidas por el Gobierno, en el ámbito autonómico, o por el Ayuntamiento Pleno, en los Municipios” (preámbulo, III). La LUA ha procurado no inmiscuirse en las tareas ejecutivas y administrativas. El modelo de ciudad de cada experiencia, con sus características tradicionales y sus pautas de crecimiento, es algo propio de la política ejecutiva. El legislador debe limitarse a ofrecer el marco normativo para el desarrollo de esas políticas.

La continuidad de la LUA, con respecto al sistema urbanístico tradicional, no debe equipararse a una ausencia de novedades. En tal sentido, la regulación de todas las instituciones urbanísticas ha experimentado algún tipo de adaptación a las coordenadas temporales y geográficas de la norma.

Así, entendiendo que el urbanismo es asunto de competencia local, una vez deslindado de la ordenación del territorio vinculada a la competencia de la Administración Autonómica, en la LUA se han potenciado las funciones urbanísticas de los municipios. De una parte, el aseguramiento de la prevalencia de las decisiones de ordenación territorial habrá de vertebrarse en torno a la competencia de aprobación definitiva de los PGOU o mediante la figura de los proyectos supramunicipales, que permiten al Gobierno de

Aragón realizar, directamente o amparando a la iniciativa privada, actividades, obras y edificaciones de especial trascendencia territorial. Pero de otra parte, en lo demás, el planeamiento urbanístico municipal queda notablemente ampliado, sobre todo, a través del PGOU, que se constituye en la única figura de planeamiento general admitida. Para posibilitar su utilización en todos los casos, la LUA establece contenidos diferenciados del mismo, atendiendo a la envergadura de los municipios. En tal sentido, habida cuenta de la gran dispersión del mapa municipal de la Comunidad Autónoma, se ha distinguido a los pequeños municipios, de menos de quinientos habitantes, y parcialmente también a los de menos de dos mil habitantes, previendo un contenido más ligero del correspondiente PGOU.

El aseguramiento del pluralismo en la promoción territorial determina distintas previsiones de la LUA en materia de clasificación del suelo, aprovechamiento urbanístico, instrumentos de ejecución del planeamiento y sistemas de actuación. Con la finalidad de introducir claridad en el complejo panorama de las licencias municipales, se definen en la LUA los tipos más importantes, tratando de precisar las relaciones correspondientes e imponiendo, cuando es posible, la resolución única sobre diversas licencias de competencia municipal. También se pretende llevar a sus últimas consecuencias el reconocimiento de un límite al deber de conservación de las edificaciones, ligando mecanismos de fomento a la regulación de las órdenes de ejecución y las declaraciones de ruina. En materia de disciplina urbanística, aparece reforzada la función inspectora y se perfilan los tipos de las diferentes infracciones y las sanciones pertinentes. El último título de la LUA se destina a las especialidades del régimen urbanístico de los pequeños municipios, incluyendo, junto a las referidas al PGOU, la figura de las zonas periféricas y otras medidas que pretenden facilitar la adaptación de la normativa general.

### **B) Sistema de fuentes del Derecho Urbanístico en Aragón**

El Derecho Urbanístico aplicable en Aragón está directa y prevalentemente contenido en la LUA (1999). Conviene enfatizar que la política urbanística es una responsabilidad directa y exclusiva de la Comunidad Autónoma (art. 35.1.7ª Estatuto de Aragón), que ésta expresa, en ejercicio de la plenitud de su poder, mediante la aprobación de una Ley. La LUA delimita los ámbitos de intervención que se consideran propiamente urbanísticos, los derechos y deberes de los particulares, las potestades de intervención administrativa, expresadas en planes, programas, proyectos, licencias, órdenes, sanciones y otras actuaciones. Fuera de la LUA, sin apoyo en la LUA, no hay Derecho Urbanístico en Aragón.

La LUA (Disposición Final Segunda) reclamó expresamente la colaboración reglamentaria, esto es, la aprobación por el Gobierno de Aragón del desarrollo reglamentario, total o parcial, que considerara pertinente. En uso de tal atribución, se ha aprobado el Reglamento de desarrollo parcial de la LUA, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios, norma a la que conviene, a la vista de su contenido, la denominación de Reglamento Urbanístico de Aragón, RUA

(2002)<sup>11</sup>. El RUA pasa a integrar, junto con la LUA objeto de sus desarrollos, el Derecho Urbanístico aragonés.

La plena capacidad legislativa de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de urbanismo, ejercida mediante la aprobación de la LUA y el RUA, no impide constatar la incidencia de competencias del Estado. Por una parte, debemos considerar ciertas competencias exclusivas o básicas del Estado, que afectan al urbanismo. Por otra parte, hay que referirse al efecto de supletoriedad del Derecho estatal en materia de urbanismo.

a) El Estado no puede legislar directamente sobre urbanismo, salvo en relación con las ciudades de Ceuta y Melilla, dado que ésta es una materia asumida con carácter exclusivo por todas las Comunidades Autónomas. No obstante, el Estado dispone de competencias que, sin ninguna duda, inciden sobre la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Esas competencias pueden ser exclusivas o limitadas a la legislación básica.

Las competencias exclusivas empleadas por el Estado en relación con el urbanismo han sido las relativas a Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4ª CE), legislación civil, ordenación de registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8ª CE), procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª CE). Las competencias básicas (o asimiladas a básicas, por simplificar) utilizadas por el Estado para incidir sobre el urbanismo han sido las correspondientes a regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad (art. 149.1.1ª CE), bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8ª CE), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE), bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18ª CE). Tales han

### **EL REGLAMENTO URBANÍSTICO DE ARAGÓN, EN MATERIA DE ORGANIZA- CIÓN, PLANEAMIENTO URBANÍSTICO Y RÉGIMEN ESPECIAL DE PEQUEÑOS MUNICIPIOS, JUNTO CON LA LUA Y SUS DESARROL- LOS CONSTITUYEN EL DERECHO URBANÍSTICO ARAGONÉS**

(11) La redacción del RUA fue preparada, inicialmente como Reglamento de Planeamiento Urbanístico, por Ángel Aguirre, Julio Tejedor y F. López Ramón, al mismo tiempo que se desarrollaba el debate parlamentario sobre la LUA. Por eso, poco después de aprobarse la LUA, pudimos presentar el primer borrador de RUA (junio de 1999). En todo caso, se siguió trabajando hasta presentar el Proyecto de RUA (enero de 2000), que se sometió a informe de diversas entidades, presentando interesantes alegaciones el Colegio de Abogados de Zaragoza, la Confederación de Empresarios de la Construcción de Aragón, el Ayuntamiento de Zaragoza, el Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón y la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias. Incorporadas aportaciones de estas fuentes, se presentó nueva redacción del Proyecto de RUA (22 de abril de 2000), que fue sometida a los preceptivos informes de la Dirección General de Servicios Jurídicos (Informe de 4 de diciembre de 2000) y de la CJA (Dictamen 81/ 2001, de 3 abril). En la redacción final del RUA (Decreto 52/2002), el Gobierno de Aragón mantiene algunas discrepancias con su CJA.

Paralelamente, Julio Tejedor ha seguido trabajando en la elaboración del Reglamento de Gestión Urbanística, que cuenta con dos versiones (8 de julio y 6 de diciembre de 2001), y del Reglamento de Proyectos Supramunicipales (7 de octubre de 2001).

sido, al menos, los títulos competenciales expresamente hechos valer en la LRSV (1998: Disposición Final) y antes en el TRLS (1992: Disposición Final) y en el Reglamento sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (1997).

Las competencias exclusivas o básicas del Estado se concretan, por tanto, en una serie de preceptos, que llegan a estar identificados como consecuencia de esas referencias normativas. No obstante, la identificación de los preceptos estatales de carácter pleno o básico, en algunos casos, es relativa, al no haberse especificado ni en la LRSV ni en el TRLS el concreto título competencial utilizado para cada precepto por el Estado, práctica legislativa esta que no ha sido considerada inconstitucional (STC 164/2001).

Para complicar un poquito más las cosas, la LRSV (1998: Disposición Final) ha derogado la norma del TRLS (1992: Disposición Final) que permitía identificar el carácter pleno o básico de los preceptos del mismo TRLS. La STC 164/2001 ha dicho que tal operación constituye una “dudosa técnica legislativa”, aunque se ha negado a deducir de ella un fallo de inconstitucionalidad. Parece, por tanto, que el TC considera que por vía interpretativa cabe aplicar los criterios del TRLS (1992: Disposición Final), pese a que estén derogados por la LRSV (1998), para identificar el carácter, pleno o básico, de los preceptos del TRLS (1992). Hay que entender, por supuesto, que nos referimos siempre a aquellos preceptos del TRLS (1992) que continúan en vigor, tras la incidencia en el mismo: 1º) de las declaraciones de inconstitucionalidad que llevó a cabo la STC 61/1997; 2º) de las nulidades que, por excesos en la refundición, ordenó la menos conocida STS de 25 de junio de 1997, y 3º) de las derogaciones contenidas en la LRSV (1998).

b) En relación con la supletoriedad del Derecho del Estado (art.149.3 CE), nos consta ya cómo la STC 61/1997 vino a concentrar tal efecto en el “resucitado” TRLS (1976). Es preciso, sin embargo, matizar que no todo el citado TRLS, ni sólo el TRLS, ni siempre el TRLS han de constituir el Derecho supletorio en materia de urbanismo.

No todo el TRLS (1976) puede considerarse en vigor. Deben tenerse por implícitamente derogados aquellos de sus preceptos que resulten contrarios a los contenidos plenos o básicos (en principio, los no declarados inconstitucionales) del TRLS (1992) y de la LRSV (1998-2000).

No sólo el TRLS (1976) integrará el Derecho supletorio. También forman parte del mismo las restantes normas urbanísticas aprobadas por el Estado, al menos antes de la constitución de todas las Comunidades Autónomas y siempre que no hayan sido implícitamente derogadas por los contenidos plenos o básicos del TRLS (1992) y de la LRSV (1998-2000). Tenemos, así, que hacer referencia a los RRDD-leyes 3/1980 y 16/1981 y a los diferentes Reglamentos aprobados en materia de Edificación Forzosa (1964), Reparcelaciones (1966), Planeamiento (1978), Gestión (1978) y Disciplina (1978). Reglamentos estos que, a su vez, plantean un problema, al haberse procedido a la actualización de los mismos por el RD 304/1993, conforme a los parámetros del TRLS (1992), antes de que sobre éste interviniera la STC 61/1997.

No siempre el TRLS (1976) ha de contener el Derecho supletorio. Cabe la eventual renovación del Derecho supletorio, como consecuencia del ejercicio por el Estado de sus competencias legislativas en Ceuta y Melilla. Tal posibilidad, olvidada en la STC 61/1997, fue asumida expresamente en la LRSV (1998: Disposición Adicional Tercera.1), habiéndose rechazado la inconstitucionalidad de la previsión normativa en la STC 164/2001. Junto a ello, la temporalidad del carácter supletorio del TRLS (1976) y de las demás normas urbanísticas del Estado resulta afirmada como consecuencia de las propias regulaciones autonómicas en materia de urbanismo. Cuando una Comunidad Autónoma aprueba la legislación de su competencia exclusiva, sobre urbanismo o en cualquier otra materia, delimita un ámbito en el que desplaza al Derecho supletorio estatal. Ese desplazamiento del Derecho supletorio del Estado se produce muy sencillamente entre normas de igual rango, pero plantea problemas para su aplicación entre normas de distinto rango. En efecto, si una ley urbanística autonómica regula una institución urbanística (o si omite regularla, tratándose de una ley general de urbanismo), debe entenderse que ha producido el desplazamiento, no la derogación, de la paralela regulación contenida sobre la institución en cuestión en el TRLS (1976). Sin embargo, tal desplazamiento resulta más problemático en relación con el desarrollo de la institución contenido en los Reglamentos urbanísticos del Estado, pues bien pudiera el legislador autonómico contar con la colaboración reglamentaria para completar el régimen de la institución.

Para evitar los anteriores problemas aplicativos, la LUA (1999: Disposición Final Primera) previó exactamente, “mientras no se produzca el desarrollo reglamentario, total o parcial de esta Ley”, los contenidos de los Reglamentos urbanísticos estatales que consideraba compatibles con las regulaciones de la propia LUA. En plena coherencia con tal planteamiento, al aprobarse el RUA (2002: Disposición Final Segunda), se indican los contenidos de los Reglamentos urbanísticos del Estado que han dejado de ser aplicables en la Comunidad Autónoma de Aragón.

### **C) Título preliminar de la Ley Urbanística de Aragón**

El título preliminar de la LUA (arts. 1 a 10) regula algunas cuestiones generales sobre su contenido y los agentes llamados a aplicarla.

El objeto de la Ley consiste en “regular la actividad urbanística, pública y privada, en la Comunidad Autónoma de Aragón” (art. 1.1 LUA), explicándose que la actividad urbanística comprende “el conjunto de actuaciones relativo a la clasificación, el planeamiento, la urbanización, la intervención en el mercado del suelo y el uso del mismo” (art. 1.2 LUA). Los contenidos de la “actividad urbanística” enumerados en este párrafo son objeto de tratamiento en la LUA, aunque no constituyen un índice de los títulos de la misma; su enumeración en este lugar sirve para distinguirla de otras actividades, como la ordenación del territorio, regulada en la Ley de Aragón 11/1992<sup>12</sup>.

(12) La “clasificación” del suelo se regula primordialmente en el título primero (arts. 11 a 31 LUA), pero también hay referencias a la misma en otros lugares de la LUA, como en el título octavo (arts. 213 y 214 LUA). Al “planeamiento” se dedica el título segundo (arts. 32 a 75 LUA), aunque no dejan de regularse algunos elementos planificadores en el título tercero (arts. 79.1, 83 LUA). La “urbanización” se regula en los títulos tercero (arts. 79, 81, 84 LUA), cuarto (arts. 94 a

En preceptos sucesivos se establecen las finalidades de la actividad urbanística y su carácter de función pública, dos elementos rectores de muchos contenidos de la LUA. Así, como finalidades específicas de la actividad urbanística se han seleccionado (art. 2 LUA), junto al derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), las declaraciones también contenidas en el texto fundamental sobre el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE) y la conservación, promoción y enriquecimiento del Patrimonio Cultural Aragonés (art. 46 CE). La función pública urbanística se identifica como “la dirección y el control de la actividad urbanística”, que corresponde llevar a cabo “a los órganos competentes”, sin perjuicio de la colaboración con la iniciativa privada (art. 3 LUA).

La competencia para desarrollar la función urbanística está distribuida entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los Municipios. Particular importancia hay que conceder, dentro de la Administración Autonómica al COTA y a las CPOT de Huesca, Teruel y Zaragoza, órganos colegiados “con funciones activas y consultivas en materia de urbanismo” (art. 4.2 LUA), cuya composición está determinada reglamentariamente (Decreto 216/1993). La actividad urbanística corresponde “con carácter general” a los Municipios, que se benefician de la cláusula de competencia residual en la materia (art. 5.1 LUA). En el desarrollo reglamentario, se han incluido también, entre las Administraciones urbanísticas, a las Comarcas y los Consorcios (arts. 2 y 5 a 7 RUA), además de regularse las sociedades urbanísticas total o parcialmente públicas (arts. 17 a 18 RUA).

En todo caso, las competencias de las Comarcas en materia de urbanismo han resultado notablemente potenciadas por la Ley de Medidas de Comarcalización (2001). Según esa Ley, en materia de urbanismo, corresponden a la Comarca tres tipos de actividades, identificadas como “funciones de participación, informe e iniciativa” [art. 5.A)], “actividad de cooperación y asistencia a los Municipios” [art. 5.B)] y otras actividades adicionales [art. 5.C)]. Sin duda, de esta manera, se puede proporcionar un importante soporte a la actividad urbanística, tan abandonada en la práctica de los pequeños municipios, incapaces de hacer frente a las necesidades de tipo técnico que conlleva el urbanismo. Buen ejemplo de ello podría ser, tal y como se prevé en esta Ley de Medidas de Comarcalización, la participación en los procedimientos de aprobación de ciertos instrumentos urbanísticos, la constitución de oficinas comarcales de consulta y asesoramiento urbanístico, la creación y mantenimiento de archivos comarcales del planeamiento urbanístico municipal, los programas comarcales de formación de funcionarios municipales, las campañas comarcales de protección del suelo no urbanizable y otras tareas.

119 LUA), quinto (arts. 120 a 156 LUA) y octavo (arts. 214 a 218 LUA). La “intervención en el mercado del suelo” es tenida en cuenta en el título tercero (arts. 85 a 93 LUA) y en el título sexto (arts. 160 a 165 LUA). Para comprender el alcance de la expresión “intervención en el mercado del suelo”, como uno de los contenidos incluidos en el concepto legal de la “actividad urbanística”, conviene tener en cuenta que dicha actividad puede ser pública o privada, según el art. 1.1 LUA; en consecuencia, la expresión “intervención en el mercado del suelo” parece habrá de ir referida tanto a la intervención pública como a la intervención privada, sentido este último que se corresponde, por ejemplo, con la obligación de edificar del propietario (art. 160.1 LUA). El “uso” del suelo se regula fundamentalmente en el título sexto (arts. 157 a 191 LUA). Todos los contenidos de la “actividad urbanística” son tenidos en cuenta en el título séptimo, de disciplina urbanística (arts. 192 a 209 LUA).

Pudieran surgir, sin embargo, algunos problemas derivados de la falta de previsiones procedimentales en relación con la subrogación comarcal en el ejercicio de potestades de protección de la legalidad urbanística y sancionadora. El reconocimiento de esa competencia comarcal va acompañado de una regla que limita la potestad subrogatoria de la Comunidad Autónoma al “caso de que la Comarca no se subrogue en el ejercicio de las competencias municipales” [Ley de Medidas de Comarcalización, 2001: art. 5.C).a)]. A falta de regla de procedimiento que articule la prioridad subrogatoria de la Comarca, quizá pueda solucionarse el problema aplicando por analogía el mismo régimen establecido para los requerimientos autonómicos al Alcalde reclamándole el ejercicio de sus competencias (arts. 198.1 y 210.2 LUA).

Particulares perplejidades derivan de la atribución a las Comarcas de la competencia para declarar proyectos de interés supramunicipal en el ámbito comarcal [Ley de Medidas de Comarcalización, 2001: art. 5.C).b)]. Si con tal previsión se ha pretendido establecer, bajo la competencia comarcal, una regulación paralela o asimilable a la de los Proyectos Supramunicipales regulados en la LUA (arts. 76 a 81), debe decirse que quizá ha faltado la necesaria reflexión. Estamos ante una materia que, en la filosofía de la LUA, pertenece al campo de las opciones de ordenación territorial, una “válvula de escape” se dice en el preámbulo LUA (VI), pues permite actuar incluso al margen del planeamiento urbanístico; de ahí la atribución de su ejercicio al Gobierno de Aragón.

Volviendo a los contenidos del título preliminar de la LUA, éste incluye referencias a la libertad de la iniciativa privada para colaborar en el desarrollo de la actividad urbanística (art. 6 LUA) y a la necesidad de fomentar la participación en el desarrollo de la actividad urbanística “y especialmente en la formulación, tramitación y ejecución del planeamiento” (art. 7 LUA). La Ley se refiere también a las entidades urbanísticas colaboradoras, dotadas de personalidad jurídica, que pueden ser medio de libre participación en la actividad urbanística y también vía obligatoria de colaboración para los administrados (art. 8 LUA). El desarrollo reglamentario ha establecido detalladamente el régimen jurídico de las diversas modalidades de entidades urbanísticas colaboradoras, entre las que se incluyen las Juntas de Compensación, las Comisiones Gestoras en el sistema de ejecución forzosa, las Asociaciones Administrativas de Propietarios en el sistema de cooperación y las Entidades de Conservación (arts. 8 a 16 RUA).

**LAS COMARCAS HAN  
ENTRADO A FORMAR  
PARTE DE LAS  
ADMINISTRACIONES CON  
COMPETENCIA EN MATERIA  
DE URBANISMO**

Se encuentra también establecido legalmente el deber de colaboración entre todas las Administraciones Públicas y los agentes públicos o privados que intervienen en la actividad urbanística (art. 9 LUA). En el desarrollo reglamentario, se establece la obligación municipal de remitir a la CPOT copia de todos los documentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva compete al Municipio; recíprocamente, la Dirección General de Urbanismo remitirá a los Municipios copia de los instrumentos que les afecten (art. 3 RUA).

El título preliminar termina con el reconocimiento de la acción pública en materia de urbanismo (art. 10 LUA), en perfecta concordancia con lo establecido en la parte todavía vigente del TRLS (1992: art. 304).

# La ordenación territorial y urbanística en las Islas Baleares.

## Contención y regulación del crecimiento en un marco de descentralización política y administrativa

**JAUME MUNAR FULLANA**

Secretario de la Comisión Insular de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Patrimonio Histórico de Mallorca.

Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad de las Islas Baleares.

### Sumario:

**I. Ideas generales. Previsiones del Estatuto de Autonomía y características del modelo balear de ordenación urbanística y territorial.** 1. La restricción del crecimiento como condicionamiento del planeamiento municipal. 2. La singular configuración institucional autonómica. **II. Etapa inicial (1983-1989). Protección de espacios singulares y bases de la ordenación territorial.** 1. Las Leyes 1/1984, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial y 8/1987, de ordenación territorial. 2. Regulación urbanística complementaria del suelo no urbanizable. 3. Desplazamiento puntual de la legislación estatal y normas reglamentarias de complemento. 4. Balance del proceso legislativo de la etapa. **III. Entrada en escena de los consells insulares y expansión normativa (1990-1999).** 1. La Ley 9/1990, de atribución de competencias en urbanismo y habitabilidad. 2. Aprobación de normativa urbanística sectorial. A) La Ley 10/1990, de disciplina urbanística. B) Las Leyes 1/1991, de espacios naturales, y 6/1997, del suelo rústico. C) Elaboración de planeamiento sectorial. El PDS regulador de la oferta turística y el decreto de capacidades de población. **IV. Ley general turística y directrices legales de ordenación territorial (1999).** 1. La Ley 2/1999, general turística de las Illes Balears. 2. Las directrices de ordenación territorial. A) Limitación del crecimiento urbanístico y regulación positiva del suelo rústico. B) El sistema de contención previsto

en las DOT. **V. La nueva conformación de la ordenación territorial y del reparto competencial (2000-2001)**. 1. La Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. 2. La Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias en materia de ordenación del territorio. **VI. Conclusiones y futuras iniciativas.**

## **I. IDEAS GENERALES. PREVISIONES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y CARACTERÍSTICAS DEL MODELO BALEAR DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y TERRITORIAL**

Elaborar un esbozo de la actividad normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo tras veinte años de autonomía en las Islas Baleares ha de empezar necesariamente desde la previsión que efectuó nuestro Estatuto de Autonomía desde su inicial redacción, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero. En virtud de su artículo 10.3, estas materias se asumen por la comunidad autónoma con carácter exclusivo, haciéndose a la vez especial mención a la inclusión del litoral dentro de la competencia sobre ordenación del territorio, seguramente por la obvia razón de encontrarnos ante una comunidad insular, que necesariamente atribuirá un importante protagonismo a la regulación de este ámbito territorial.

Aclara el propio artículo 10 del Estatuto que, en el ejercicio de estas competencias exclusivas, corresponderán a la comunidad autónoma la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Esta previsión podría parecer superflua si no fuera porque nos encontraremos ante un sistema peculiar de organización institucional, absolutamente singular en el sistema autonómico español, y dentro del cual la única potestad inalterable a nivel institucional por atribución estatutaria será la legislativa, residenciada evidentemente en el Parlamento de las Islas Baleares.

Dentro de ese marco de referencia, como tendremos ocasión de ver, a pesar de haberse realizado una extensísima labor normativa en nuestra comunidad autónoma, con la aprobación de numerosas leyes y disposiciones emanadas desde ese título competencial, no existe hasta la fecha y a pesar de haberse elaborado recientemente varios anteproyectos, una ley reguladora desde el punto de vista integral de la actividad urbanística.

Efectivamente se han promulgado normas que han desplazado en gran parte la normativa estatal supletoria, conformada esencialmente por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS de 1976). Pero como consecuencia de la constante dinámica normativa, la situación actual en la regulación del urbanismo se caracteriza por su complejidad y su dispersión, debiendo aún conjugarse disposiciones autonómicas de diverso rango y alcance, con las estatales de carácter supletorio aún no sustituidas.

Absolutamente distinta será, la situación actual de la configuración del sistema normativo de ordenación territorial, encontrándose sentadas sus bases a nivel legislativo, desplegada en buena parte su regulación mediante planeamiento sectorial supramunicipal y pudiendo asistir en la actualidad a la elaboración y previsiblemente próxima aprobación del planeamiento territorial insular de cada isla. En ese ámbito se producirá una clara interacción con la legislación y planificación turística, sector fundamental y de importancia más que evidente en nuestra comunidad autónoma, y en esta línea su propia normativa sectorial señala como objeto tanto la ordenación y la promoción del turismo, como la modernización de las infraestructuras territoriales y urbanísticas en tanto que instrumentos esenciales del mismo.

La normativa generada en materia de ordenación urbanístico-territorial, abundante en número, dispersa y compleja, se caracterizará por dos rasgos comunes. Por una parte, la sucesiva aparición de normas de diverso rango consecuencia de unas opciones políticas claras dirigidas a la restricción del crecimiento urbanístico en usos residenciales o turísticos, que convertiremos en el eje estructurante de nuestra exposición. De otra, la configuración institucional autonómica, caracterizada por una enorme descentralización política y administrativa en todo lo relativo al ejercicio de las competencias en estas materias.

### **1. La restricción del crecimiento como condicionamiento del planeamiento municipal**

El intento de contención urbanística continuado se planteará por el legislador y por el ejecutivo desde dos posiciones bien definidas: por una parte mediante la intervención sobre los usos residenciales y turísticos a implantar en los ámbitos de suelo urbano y sectores urbanizables existentes, y por otra con la apuesta por el mantenimiento del carácter residual para el no urbanizable, fijándose límites estrictos para posibles expansiones de desarrollo urbano en esa última categoría de suelo.

Derivadamente asistiremos a una integración paulatina de la regulación normativa y el planeamiento urbanístico municipal en unos límites fijados por los instrumentos de ordenación territorial. Aunque lo anterior pudiera parecer una cuestión obvia desde la concepción integradora de la ordenación supramunicipal, debemos destacar que, actualmente, en nuestra comunidad autónoma se ha producido un paso cualitativo hacia adelante de primer orden.

**LA SITUACIÓN ACTUAL  
EN LA REGULACIÓN DEL  
URBANISMO SE CARACTERIZA  
POR SU COMPLEJIDAD Y  
DISPERSIÓN, DEBIENDO  
CONJUGARSE DISPOSICIONES  
AUTONÓMICAS CON LAS  
ESTATALES DE CARÁCTER  
SUPLETORIO AÚN NO  
SUSTITUIDAS**

Se ha superado sin lugar a dudas una concepción de la ordenación territorial como vinculante en orden a la localización de infraestructuras o equipamientos previstos en el plan supramunicipal, hacia la definición de unos concretos modelos territoriales a los que deberá ceñirse estrictamente el planificador municipal. Tendremos ocasión de ver que este cambio cualitativo se inicia en el año 1995 mediante la entrada en vigor del plan director sectorial regulador de la oferta turística de la isla de Mallorca, y configurándose más tarde, en el año 1999, una opción totalmente innovadora a nivel de todo el Estado con la aprobación de la Ley de Directrices de Ordenación Territorial, y cuya conclusión tendrá lugar mediante los planes territoriales insulares, aprobado ya el correspondiente a Menorca y previsiblemente en breve tiempo los de Mallorca e Ibiza-Formentera, que definirán unos modelos de vinculación al planeamiento municipal en un sentido amplio.

## 2. La singular configuración institucional autonómica

Partiendo de la competencia exclusiva en ordenación del territorio y urbanismo que se asignan mediante el EA, corresponde a la comunidad autónoma en el ejercicio de la misma las potestades legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva. Al mismo tiempo, la norma estatutaria configura a los consejos insulares como entes de gobierno, administración y representación de las islas de Mallorca, Menorca e Ibiza y Formentera, habilitándoles para asumir en su ámbito territorial las funciones ejecutiva y de gestión de una larga lista de materias.

Nos lleva lo anterior a un planteamiento del régimen jurídico relativo a las materias de competencia exclusiva de la comunidad autónoma en el que, en un esquema básico, corresponderá al Parlament de las Illes Balears la potestad legislativa en los términos del EA, y al Govern de la comunidad autónoma la función ejecutiva dentro de la que se incluirá la potestad reglamentaria.

Situándonos en el nivel insular, como ya hemos avanzado, el artículo 39 del Estatuto establece para los consejos insulares la facultad de asumir dentro de su ámbito territorial, además de las competencias que les correspondan como corporaciones locales, la función ejecutiva y la gestión, en la medida en que la comunidad autónoma asuma competencias, entre otras en las de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, medio ambiente y ecología”, según dispone el número 8 del citado precepto.

La Ley 9/1990, de 27 de junio, dio comienzo al proceso de transferencias mediante la atribución de competencias en materia de urbanismo y habitabilidad, y cuyo último exponente ha sido por el momento la reciente Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de determinadas competencias en materia de ordenación del territorio, además ya en el contexto de la vigencia de la nueva Ley 8/2000, de 27 de octubre, de Consejos Insulares que perfila de forma más precisa el escenario para la formulación de políticas territoriales y urbanísticas en nuestra comunidad autónoma.

En cualquier caso, la asunción de competencias por parte de los consejos insulares en urbanismo y ordenación territorial, se ha caracterizado por:

1. La formalización de la transferencia competencial a través de normas con rango legal, factor que supone una opción de cara a lograr una estabilidad en su ejercicio y asignar un protagonismo permanente de los entes de gobierno insular a la hora de fijar las distintas políticas ejecutivas sobre las correspondientes materias. El legislador opta, además, por el tratamiento de las competencias no como delegadas, sino transfiriendo su titularidad y su ejercicio considerándose como propias y, por tanto, ejercidas en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad insular.

2. Un incremento en la conformación del conjunto de competencias que sobre las materias ejercen los consejos insulares producido igualmente, aunque en menor grado, por leyes sectoriales reguladoras en un sentido amplio de las materias de urbanismo y ordenación territorial, que a su vez introducen títulos de intervención de diversa índole a favor de los consejos insulares.

3. Merece la pena apuntar igualmente una importante singularidad, como es el hecho de que el nivel posible de asunción de competencias por parte de los consejos insulares puede llegar incluso hasta la disponibilidad de la potestad reglamentaria más allá de la puramente organizativa. Efectivamente nuestro EA permite, mediante la oportuna habilitación legal que los consejos insulares puedan ejercer la potestad reglamentaria normativa, aunque por el momento, tanto en urbanismo como en ordenación territorial las normas de atribución citadas no han considerado oportuno efectuar esa habilitación, fuera de los márgenes de considerar a los planes territoriales como un supuesto concreto de norma reglamentaria especial.

En cualquier caso y como primera conclusión, nuestro sistema de organización institucional y de distribución competencial permitirá, como veremos, la posibilidad de establecimiento de distintos modelos territoriales, y por derivación urbanísticos en función de las decisiones del correspondiente ente de gobierno de cada isla.

## **II. ETAPA INICIAL (1983-1989). PROTECCIÓN DE ESPACIOS SINGULARES Y BASES DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL**

### **1. Las Leyes 1/1984, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial y 8/1987, de ordenación territorial**

Se inicia la andadura legislativa al cumplirse casi exactamente un año de autonomía política con la elaboración de una norma actualmente inaplicada pero no formalmente derogada, e igualmente emblemática en cuanto a su objeto en el marco territorial de nuestra comunidad. Concretamente nos referimos a la Ley 1/1984, de 14 de marzo, de ordenación y protección de áreas naturales de interés especial.

Su objeto, prácticamente subsumido en la actualidad dentro de la Ley 1/1991 a la que aludiremos más adelante, se constituía en la protección de áreas naturales ante los progresivos procesos de degradación de desarrollo urbanístico que las amenazaban. Una cuestión evidente, aunque no pacífica en aquellos momentos, era que esa protección se dirigía desde la vertiente de regulación urbanística de determinados espacios en ejerci-

cio de la competencia exclusiva atribuida por la norma estatutaria. Aspecto que supuso una ardua y larga carrera de recursos ante el Tribunal Constitucional que clarificó de forma contundente la posibilidad de protección desde este ámbito del ordenamiento jurídico, ya que en aquel momento nuestro Estatuto no recogía la competencia sobre protección de espacios naturales desde la opción de desarrollo de la legislación básica medioambiental.

Sin embargo los procesos de impugnación de la Ley y de las dictadas en el marco que se creaba supusieron validar como decimos la técnica que la norma anunciaba: el desarrollo de una legislación específica de ordenación y protección de espacios mediante un régimen urbanístico respetuoso con los valores naturales que se pretendían preservar, todo ello en ejercicio de la potestad legislativa atribuida a la comunidad autónoma en materia de urbanismo y ordenación del territorio y de patrimonio paisajístico de interés de la comunidad autónoma, según la redacción inicial del artículo 10 en sus apartados 3 y 20 del EA.

En síntesis la Ley establece un marco a través del cual las áreas naturales de interés especial serían espacios declarados por ley del Parlamento, cuya declaración comportaba su asignación a la categoría de suelo no urbanizable protegido, y vinculando sus determinaciones por su declaración legal a los planes previstos en el TRLS de 1976, previendo asimismo la elaboración posterior de planes especiales de protección.

Desde este punto de partida inicial, se elaboraron y aprobaron un total de doce leyes de declaración de espacios naturales en el período que va desde el 31 de mayo de 1984 al 31 de mayo de 1990, proceso que de alguna manera recopila y amplía en un marco general la Ley 1/1991. Sin embargo este período y las normas proteccionistas elaboradas marcan las dos constantes de nuestra legislación territorial y urbanística: la progresiva protección del suelo rústico y, sobretodo, el punto de partida claro en el proceso de establecimiento de límites en el crecimiento urbanístico. Límites que derivarán por un lado de los procesos de desclasificación de suelo de desarrollo urbano que implicaron las distintas leyes singulares aludidas, y por el otro del establecimiento de ámbitos territoriales sustraídos del crecimiento posterior una vez declarada su protección por vía legal.

En mitad del proceso de sucesivas leyes de protección de espacios naturales surge la segunda norma legal de carácter referencial en nuestra comunidad. Mediante la Ley 8/1987, de 1 de abril, de ordenación territorial de las Illes Balears, nuestra comunidad se sitúa en el grupo de cabeza en orden a los procesos legislativos de sistematización de instrumentos y políticas territoriales. Se trata de una norma recientemente derogada por la nueva Ley 14/2000, de idéntica denominación, pero de la que merece la pena destacar algunas de sus principales características, partiendo de una adaptación casi mimética a las peculiaridades de las islas de la ley homónima aprobada por la Comunidad de Madrid.

1. Debido al contexto temporal de su fecha de aprobación, antes del denominado “tercer boom” urbanístico, en su exposición de motivos se alude a los clásicos principios

informadores de la ordenación del territorio, pero sin destacar ese elemento como recurso escaso en nuestra comunidad, discurso que se transformará en el fundamental en la Ley 14/2000.

2. Previsión de cuatro instrumentos para la ordenación del territorio partiendo de unas directrices de carácter legal que serían aprobadas por el Parlamento tras un proceso administrativo de elaboración para el que se fijaba un plazo de 8 meses mediante la elaboración de un avance, y que vincularían al resto de instrumentos de ordenación de carácter administrativo.

Seguidamente y como instrumentos de desarrollo de esas directrices, y en algunos supuestos sin la existencia de la norma legal pero previa definición de criterios básicos por el Parlamento, se contemplaban los planes territoriales parciales para la ordenación de áreas supramunicipales homogéneas sin un ámbito físico predeterminado; los planes directores sectoriales para la regulación del planeamiento, proyección, ejecución y gestión de sistemas de infraestructuras, equipamientos y actividades de explotación de recurso y, finalmente, los planes de ordenación del medio natural para la regulación del uso de espacios de interés natural, histórico-artístico o para protección de recursos desde la competencia en ordenación territorial.

3. Rasgo característico de la primera ley de ordenación territorial es el claro protagonismo asignado en la materialización de la política de ordenación a favor del Gobierno Balear frente a los consejos insulares. Efectivamente, la intervención insular se configura entonces siempre con carácter subsidiario y en función de lo que determinen las futuras directrices de ordenación territorial en cuanto a la posible elaboración de los instrumentos administrativos de desarrollo. Y decimos en su elaboración puesto que, aún previendo expresamente la LOT dos procedimientos específicos de elaboración por parte del Gobierno y de los consejos insulares para los planes territoriales parciales o los planes directores sectoriales, la competencia para su aprobación definitiva se reservaba en cualquier caso al Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Tras la elaboración de este conjunto de leyes emblemáticas, consideradas en dos bloques de protección urbanística de espacios naturales y de establecimiento del marco de la futura ordenación territorial, la década de los años 80 no supuso ningún proceso significativo de desplazamiento de la legislación

**LA PROGRESIVA PROTECCIÓN  
DEL SUELO RÚSTICO Y  
EL ESTABLECIMIENTO DE  
LÍMITES EN EL CRECIMIENTO  
URBANÍSTICO SON  
LAS DOS CONSTANTES EN  
LA LEGISLACIÓN  
TERRITORIAL Y URBANÍSTICA**

estatal urbanística aplicable. No obstante, en algunos aspectos puntuales se debe apuntar la introducción de concretas regulaciones, casi todas ellas sorprendentemente aún en vigor a día de hoy, y que a nuestro entender podríamos agrupar en los dos bloques que seguidamente abordamos.

## **2. Regulación urbanística complementaria del suelo no urbanizable**

Junto al paquete de medidas proteccionistas de carácter legislativo dictadas al amparo de la Ley 1/1984, el proceso de regulación urbanística del suelo no urbanizable continúa con la aprobación de la Ley 12/1988, de 17 de noviembre, de campos de golf. Esa medida constituye un referente original entre todas las legislaciones autonómicas suponiendo entre otras cosas, un claro intento de sistematizar las condiciones para la implantación de este tipo de instalaciones en el suelo rústico de las Islas Baleares. No obstante, la Ley ha sido objeto de reformas puntuales en dos ocasiones, planteándose actualmente un fuerte debate en cuanto a la oportunidad o conveniencia en la implantación de más instalaciones de este tipo dado el consumo territorial que generan en un territorio insular. En este sentido, se trata de una Ley que curiosamente a día de hoy tiene una vigencia parcial al estar suspendida su aplicación en el ámbito territorial de las islas de Eivissa y Formentera, en virtud de la Ley 4/2000, de 14 de marzo.

Destaca de su articulado la prohibición de construcción de campos de golf en zonas con protección urbanística o territorial específica, la fijación de edificabilidad máxima de construcciones, la necesidad de efectiva realización de la instalación deportiva para implantar oferta complementaria de alojamiento y la necesaria acreditación de suficiencia de agua para riego, que debe proceder preferentemente de depuración de aguas residuales. Destaca asimismo un procedimiento de autorización mediante su declaración de interés social urbanístico, un período de información pública de un mes y la necesaria obtención de informes favorables de hasta cuatro organismos (administración turística, agraria, deportes, y recursos hidráulicos). Sin embargo, en adelante el procedimiento de autorización vendrá definido seguramente en el marco de lo que establezca el correspondiente plan director sectorial de campos de golf, cuya competencia para su aprobación ha asignado a los consejos insulares la Ley 2/2001, a la que haremos referencia más adelante.

Incide igualmente en este tipo de suelo el Decreto 75/1989, sobre criterios de la Comisión Provincial de Urbanismo para autorizar edificios, instalaciones y usos de utilidad pública o de interés social en suelo urbanizable no programado sin programa de actuación urbanística o en suelo no urbanizable. La citada norma se elaboró a instancias de una resolución del pleno del Parlamento de las Islas Baleares, instando al Gobierno de la Comunidad Autónoma a regular por decreto el establecimiento de unos criterios en la aplicación de las posibilidades del artículo 85 de la Ley del Suelo, suponiendo un intento de poner freno a una laxitud en la aplicación de aquel precepto que se venía produciendo en la práctica administrativa. En la actualidad se debe entender prácticamente inaplicable en virtud de la Ley 6/1997, del Suelo Rústico, a pesar de no haber sido derogado formalmente por la citada norma legal.

### 3. Desplazamiento puntual de la legislación estatal y normas reglamentarias de complemento

En este contexto surge la Ley 8/1988, de 1 de junio, de edificios e instalaciones fuera de ordenación, desarrollada por el Decreto 159/1989, de 28 de diciembre, sobre adaptación de instrumentos de planeamiento general a la Ley. Se trata de normas que desplazan la aplicación en la comunidad autónoma del artículo 60 del TRLS de 1976 y definen la obligatoriedad de que el planeamiento señale los edificios e instalaciones que se encuentren en esa situación, imponiendo igualmente el deber de asignar esa calificación a aquellos edificios que se encuentren en determinadas situaciones señaladas en la norma, e imponiéndola por determinación legal a las edificaciones construidas en contra del planeamiento o la legislación “mientras no obtengan su legalización”. Contempla asimismo la necesidad de que el planeamiento municipal regule las normas urbanísticas aplicables a los edificios construidos de acuerdo con el planeamiento general sustituido y que no se ajusten a las determinaciones del nuevo plan.

Resulta también aprobada la Ley 10/1989, de 2 de noviembre, de sustitución de planeamiento urbanístico municipal. La norma parte de una idea inicial, como era que ante la complejidad en la gestión que comporta la figura del plan general, podía resultar aconsejable para los municipios de escasa población o con pocas o nulas perspectivas de crecimiento, basar su planeamiento en normas subsidiarias de interpretación y aplicación más sencillas. La lectura de la exposición de motivos de esa norma parece indicar que el legislador balear interpretaba la imposibilidad de sustitución de un plan general por unas normas subsidiarias en base a la legislación estatal supletoria, cuando ello no era así ya que la jurisprudencia determinó finalmente que los municipios con plan general adaptado al TRLS de 1976 podían realizar ese proceso de sustitución. El efecto producido por la norma ha sido quizás no deseado puesto que, de acuerdo con sus términos, necesariamente todos los municipios con una población de derecho superior a 5.000 habitantes o que en su planeamiento se prevea desarrollo turístico o se encuentre ya implantado deberán disponer de plan general.

Podemos citar de esa primera etapa dos normas reglamentarias todavía vigentes, que no suponen ni un desplazamiento ni alteración sustancial de la normativa estatal aplicable hasta entonces, sino más bien normas que inciden en aspectos procedimentales cuya regulación sustantiva se encontraba en la legislación estatal supletoria.

Es éste el caso del Decreto 6/1987, de 5 de febrero, sobre denuncias de mora ante la Comisión Provincial de Urbanismo de Baleares, regulando el procedimiento para la obtención de licencias urbanísticas ante la inactividad municipal, cuya vigencia se discutió con la entrada en vigor de la modificación de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, pero que ha sido revalidada tanto por su aplicación práctica como por su reciente confirmación normativa, realizada por el Decreto 100/2001, de 13 de julio, de medidas de adecuación de procedimientos administrativos de competencia de la comunidad autónoma relativas al sentido del silencio y plazos máximos para dictar y notificar resolución.

Igualmente es interesante apuntar la existencia del Decreto 38/1987, de 4 de junio, sobre recepción de urbanizaciones por parte de los ayuntamientos, también vigente en la actualidad, y que surge con la intención de complementar la escasa regulación de los

artículos 179 y 180 del Reglamento de Gestión Urbanística, tratando de contemplar los distintos supuestos que puedan plantearse en la ejecución de urbanizaciones y estableciendo un procedimiento especial para los casos en que el promotor no realice las cesiones obligatorias. Se regulan igualmente algunas especificaciones para la figura de las Entidades Colaboradoras de Conservación, como es el límite máximo a su duración hasta el momento de la consolidación de la edificación en un porcentaje de la superficie del polígono o unidad de actuación.

#### 4. Balance del proceso legislativo de la etapa

Como consecuencia de lo expuesto hasta ahora, el balance de la década de los años 80 con relación a la actividad normativa en materia de urbanismo y ordenación territorial podría sintetizarse en dos puntos contrapuestos. Por un lado, y en el plano positivo destaca la fijación en un plazo de tiempo relativamente breve, cuatro años desde la entrada en vigor del EA, del marco legislativo de referencia para las políticas de ordenación territorial de las distintas administraciones integrantes de la comunidad autónoma mediante la Ley 8/1987, asignando un protagonismo evidente a la del Gobierno de las Islas Baleares y dejando en un segundo plano a los consejos insulares, al no haberse iniciado aún ningún proceso de transferencia efectiva de competencias a aquellos entes.

En el otro lado de la balanza por contra, nos encontramos con la omisión de cualquier iniciativa legislativa en orden a la introducción de una regulación integral de ordenación urbanística de carácter propio que desplazase a nivel global la legislación estatal, realizándose únicamente como hemos podido ver, normas de carácter legal o administrativo de “parcheo” incidiendo en aspectos concretos.

Supuestamente este conjunto de disposiciones *ad hoc*, sin una intención o propósito de regulación general o de un sector amplio en el campo del urbanismo producidas hasta el año 1989, podía hacer intuir a los distintos operadores jurídicos que la siguiente década se configuraría en el escenario de un salto cualitativo en la materia tras los seis primeros años de autogobierno utilizando plenamente las posibilidades del ejercicio competencial exclusivo. En suma, era previsible asistir al fin de un proceso de goteo normativo iniciándose una aproximación a un código general urbanístico, ya fuera desde opciones totalmente innovadoras o produciéndose una adecuación y adaptación de la normativa estatal. Por otra parte, era también plausible que pudiéramos asistir a la ejecución inminente de la Ley de Ordenación Territorial perfilándose las directrices en ella previstas y elaborándose las distintas categorías de planes territoriales, sectoriales y de ordenación del medio natural.

Como apuntaremos en el siguiente apartado, sorprendentemente, en la etapa que va desde el año 1990 hasta principios del año 1999, la situación no derivó hacia ninguno de los dos escenarios apuntados sino que de alguna forma se seguirá en una línea continuista de inflación normativa de diverso rango, si bien en algunos aspectos y con disposiciones siempre dispersas se van a definir ámbitos de regulación sectorial propios.

### **III. ENTRADA EN ESCENA DE LOS CONSELLS INSULARES Y EXPANSIÓN NORMATIVA (1990-1999)**

El año 1990 se conformará en decisivo tanto en el orden de la configuración institucional en el ejercicio de competencias en materia de urbanismo, como en la aprobación de normativa propia de un alcance más amplio, aunque lejos aún de una regulación integral. No obstante, desaparecerá de la dinámica legislativa el proceso de introducción de normas de carácter tan específico como las que hemos tenido ocasión de apuntar más arriba.

#### **1. La Ley 9/1990, de atribución de competencias en urbanismo y habitabilidad**

Como hemos indicado anteriormente, la Ley 9/1990, de 27 de junio, inicia el proceso de transferencia de competencias a los consejos insulares, mediante la atribución de las correspondientes a la administración de la comunidad autónoma en materia de urbanismo y habitabilidad. Ese proceso tiene continuación posteriormente a través de sucesivas leyes del Parlamento autonómico, de asignación de competencias con el carácter de propias, en desarrollo del artículo 39 del Estatuto de Autonomía y distintas de las atribuidas a los consejos insulares por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Sin embargo, no será hasta la reciente Ley 2/2001, nacida ya bajo la nueva regulación de los entes de gobierno insular efectuada en el año inmediatamente anterior a través de la Ley 8/2000, de Consejos Insulares, cuando se complete la previsión estatutaria relativa a la posibilidad de asunción de competencias en ordenación del territorio por parte de dichos entes, norma esta última que elimina algunos de los mecanismos de control en favor de la Administración de la comunidad autónoma incluidos en la Ley de transferencia 9/1990, y que según sus propios términos, no se adecuaban a los parámetros de autonomía que la nueva ley de consejos establece a su favor.

En cualquier caso, ya la Ley 9/1990 efectuó, como decimos, la atribución de competencias a los Consells Insulars de Mallorca, Menorca y de Ibiza y Formentera, con el carácter de propias para sus respectivos territorios, en relación con dos materias diferenciadas:

1. Las derivadas de la legislación sobre régimen del suelo y ordenación urbana y por disposiciones reglamentarias y concordantes, que fueron asumidas por la Comunidad Autónoma.

**EL PROCESO  
DE TRANSFERENCIA DE  
COMPETENCIAS A  
LOS CONSEJOS INSULARES  
EN MATERIA DE ORDENACIÓN  
DEL TERRITORIO  
COMIENZA CON LA LEY  
9/1990 Y SE COMPLETA  
CON LA LEY 2/2001**

En aquel momento, con referencia en gran medida a las previstas en el TRLS de 1976, sobre la base de la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía al disponer que las leyes del Estado relativas a materias transferidas a la comunidad autónoma continuarán vigentes mientras el Parlamento no apruebe una normativa propia, correspondiendo al Gobierno de la comunidad, o a los consejos insulares en nuestro caso, la aplicación de las mismas.

2. La expedición de cédulas de habitabilidad de edificios, viviendas y locales, regulándose actualmente mediante el Decreto 145/1997, de 21 de noviembre, que atribuye a ese documento y a su procedimiento de concesión una función coadyuvante con los objetivos de protección de la legalidad urbanística vigente y de establecimiento de una eficaz disciplina.

Con posterioridad, toda una serie de leyes autonómicas posteriores y distintas a la Ley 9/1990, reguladoras de sectores más amplios con relación al urbanismo y a la ordenación territorial, han ido introduciendo títulos de intervención de diversa índole a favor de los consejos insulares.

## **2. Aprobación de normativa urbanística sectorial**

### **A) La Ley 10/1990, de disciplina urbanística**

Con escasos días de diferencia entre la efectividad de la atribución competencial realizada a los consejos insulares por la Ley 9/1990, se produce la entrada en vigor de la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística (LDU), primer caso de iniciativa legislativa en orden al desplazamiento de la normativa estatal en un aspecto más amplio y no simplemente puntual en materia urbanística, que establece un régimen propio y extenso de las medidas preventivas y sancionadoras, dejando inaplicable el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, a la vez que efectúa una distribución inicial de las competencias ejecutivas en la materia entre ayuntamientos y consejos insulares, de acuerdo con el reciente esquema de transferencia de las competencias de la comunidad a estos últimos.

Ciertamente, la LDU comporta la innovación en una de las tres clásicas ramas de la actividad urbanística (gestión, planeamiento y disciplina) al mismo tiempo que es el exponente del primer caso de regulación legislativa propia, asignando igualmente, tras efectuar la correspondiente regulación sustantiva, un claro protagonismo a los consejos insulares mediante la atribución de potestades propias, ejercidas en subrogación y de asistencia técnica y jurídica.

### **B) Las Leyes 1/1991, de espacios naturales, y 6/1997, del suelo rústico**

En la década de los años 90 se producirá un notable avance en la regulación a nivel legislativo de una categoría de suelo: el no urbanizable, actualmente acogiéndose a la denominación tradicional de suelo rústico y llegándose a un nivel de detalle inaudito en otras

comunidades autónomas, pero en un escenario de dispersión normativa y con un grado elevado de asistematicidad.

La Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Illes Balears (LSR) supuso la aparición de la norma de referencia para el tratamiento de este suelo a nivel de planeamiento y de fijación de usos y actividades posibles. La norma considerada globalmente tiene un contenido técnicamente positivo, habiendo sido reformada ya en tres ocasiones, parte de la idea del mantenimiento del carácter residual del suelo rústico, estableciendo pautas para su ordenación a través de las diversas figuras de planeamiento y la definición de los posibles usos urbanísticos ligados a él, concreta las limitaciones del contenido del derecho de propiedad por la clasificación como suelo rústico, se regulan los usos, actividades y condiciones de las edificaciones admisibles, creando a su vez procedimientos específicos de autorización. Destaca el establecimiento pormenorizado de condiciones mínimas substantivas para la implantación de usos de vivienda unifamiliar y para las actividades que sean declaradas de interés general, regulando para estas últimas un derecho de participación en la plusvalía generada mediante la figura del aprovechamiento atípico.

Pero a pesar de su pretendido carácter generalista, no ha conseguido regular este sector del territorio en una única norma de referencia. En la misma se mantiene y revalida, en vez de integrarla, como norma específica de mayor protección la importantísima Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares (LEN), modificada igualmente hasta en seis ocasiones dentro de la constante dinámica de reformas sufridas en todas las normas urbanísticas de diverso rango en nuestra comunidad. El objeto de la LEN es sistematizar la protección, planeamiento y régimen de usos de protección preferente en una larga lista de espacios, retomando o refundiendo de alguna manera el proceso iniciado al amparo de la Ley 1/1984. En este sentido, su exposición de motivos alude a la inflexión provocada por aquella norma en el proceso de conservación de espacios naturales, tratando de dar una real protección urbanística a todas las áreas naturales de las Baleares que a nivel comunitario la requieren.

Junto a estas dos normas, el suelo rústico se regulará con otras normativas específicas, recordamos a este efecto el mantenimiento de la vigencia de la Ley de Campos de Golf, apuntada anteriormente; alguna ley peculiar como la Ley 1/1994, de 23 de marzo, sobre condiciones para la reconstrucción en suelo no urbanizable de edificios e instalaciones afectadas por obras públicas y ejecutadas por el sistema de expropiación forzosa, el Decreto 62/1995, regulador de las condiciones de prestación de servicios turísticos en el medio rural en diversas modalidades, etc.

Como hemos avanzado inicialmente, nuestra evolución legislativa viene marcada por el proceso continuado de restricción del crecimiento urbanístico, y este aspecto no ha sido suficientemente remarcado hasta la entrada en vigor de la más moderna Ley de Directrices de Ordenación Territorial, como veremos. Sin embargo en esta segunda etapa, situada entre los años 1991 y 1997, mediante estas dos leyes apuntadas que inciden en la regulación del suelo rústico se marcan puntos de inflexión evidentes en ese proceso, como tratamos seguidamente de explicar.

La LEN se introduce en el proceso de restricción, de una parte, con la clasificación de suelo no urbanizable de especial protección asignada a la amplia relación de áreas naturales de especial interés o rurales de interés paisajístico dejando sin efecto a los planes, normas, proyectos de urbanización y de parcelación disconformes con sus determinaciones. Su aplicación comporta en consecuencia un proceso de desclasificación de suelos urbanizables e impone, igualmente, una vinculación a los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos en las condiciones y medidas mínimas de protección legales en los ámbitos físicos definidos, con independencia de su adaptación posterior.

Por otra parte, en dos amplios territorios de las islas de Mallorca e Ibiza (Serra de Tramuntana y Amunts), se introducen restricciones aún más significativas mediante la creación de las denominadas áreas de asentamiento en paisaje de interés. En concreto se trata de núcleos de población situados en zonas sensibles para los que se impone un límite cuantitativo del 10 por ciento respecto del suelo urbano existente para su crecimiento en urbanizable, posibilitando su extensión únicamente sobre las áreas rurales de menor protección y exclusivamente para usos ligados al desarrollo socioeconómico de los núcleos tradicionales, a equipamientos comunitarios o a infraestructuras públicas.

La LSR, manteniendo el régimen específico previsto por la LEN, generalizará medidas de contención con técnicas de densidad poblacional para todo el territorio de la comunidad autónoma. Concretamente su Disposición Adicional Quinta impone al planeamiento urbanístico municipal límites al crecimiento sobre suelo rústico mediante unos porcentajes máximos de capacidad de población en nuevos asentamientos fijándose en un 3 por ciento de la capacidad máxima global existente en el planeamiento si se materializa mediante suelo urbano, y del 10 por ciento en el caso de crecimiento en suelo urbanizable. Veremos más adelante que la anterior previsión se ha visto superada aun de forma más restrictiva, a través de la Ley de Directrices de Ordenación Territorial (LDOT), sin embargo hay que resaltar la importancia de la derogada Disposición Adicional Quinta de la LSR en el proceso de limitación de incremento de suelo para usos residenciales.

Para terminar con el esbozo de la importante regulación del suelo rústico de carácter propio, debemos decir que sin haber transcurrido ni dos años desde la aprobación de LSR se produce como ya se ha apuntado la entrada en vigor de la LDOT, el 17 de abril de 1999, provocando cambios sustanciales en algunos aspectos de la primera, puesto que las directrices legales contemplarán gran cantidad de normas de aplicación directa en el suelo rústico.

En primer lugar, definiendo a las áreas sustraídas al desarrollo urbano como elemento básico del territorio, que coincidirán con el ámbito físico de regulación de la LSR, fijándose después normas directas de calificación de suelo mediante la creación de figuras específicas de suelo rústico protegido y común, estableciéndose un mandato a los instrumentos de ordenación territorial y de planeamiento general de regular el suelo rústico, sus usos y actividades de acuerdo con una matriz de ordenación creada por las directrices, en combinación con las determinaciones de la LSR y la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias. Se establece en definitiva la nece-

sidad de integración en la regulación de varias normativas, provocando un incremento de la problemática en la asistematicidad que hemos apuntado en este sector de la normativa urbanística propia.

### **C) Elaboración de planeamiento sectorial. El PDS regulador de la oferta turística y el decreto de capacidades de población**

En ejecución de la LOT, y sin disponer todavía de directrices legales de ordenación, se elaboran y aprueban planes directores sectoriales previa fijación de sus criterios básicos de regulación por parte del Parlamento. En este proceso se aprueba el plan director sectorial de carreteras, el plan de canteras, el primer plan director para la gestión de residuos sólidos, todos ellos con puntos interesantes en sí mismos. Pero fundamentalmente, el instrumento que a nuestro entender fue del todo innovador y atrevido por su significación, sin duda está representado por el plan director sectorial de la oferta turística de la Isla de Mallorca, aprobado por Decreto 54/1995, de 6 de abril, vigente en la actualidad.

Evidentemente la regulación territorial de la oferta turística en nuestra comunidad autónoma es trascendental, y mediante el plan director sectorial de Mallorca se inicia una clara tendencia a una profunda y progresiva vinculación al planeamiento urbanístico municipal, ya sea a través de su adaptación o, fundamentalmente en este ejemplo, a través de la introducción de normas autoejecutivas en el propio plan de ordenación territorial.

Un breve apunte en sus rasgos característicos pasa por el trabajo de delimitación de zonas turísticas litorales y el establecimiento de criterios de ordenación urbanística, fijando a la vez las condiciones de la oferta de alojamiento y regulando las características básicas de futuras edificaciones destinadas a usos turísticos o residenciales. En esta línea los objetivos que se marca se dirigen a la fijación de criterios cuantitativos para determinar la capacidad de acogida, fomentando un equilibrio territorial y tratando de evitar la urbanización continua del litoral. Como hemos dicho, junto a criterios de ordenación urbanística se establecen normas directamente ejecutivas reguladoras de densidades máximas permisibles, en atención a los objetivos de contención, para los suelos urbanizables sin plan parcial aprobado.

A su vez, con el establecimiento del ámbito físico de cada una de las zonas turísticas, se predetermina la superficie máxima

**DENTRO DEL PROCESO  
DE CONTENCIÓN DEL  
CRECIMIENTO URBANÍSTICO  
TIENE ESPECIAL  
IMPORTANCIA, POR SU  
CARÁCTER INNOVADOR Y  
ATREVIDO, EL PLAN  
DIRECTOR SECTORIAL  
DE LA OFERTA TURÍSTICA  
DE LA ISLA DE MALLORCA**

de suelo que podrá ser clasificada por el plan municipal como urbano y urbanizable, contemplando únicamente la posibilidad de alteración en la ubicación de suelo urbanizable cuando no suponga incremento de la superficie total así clasificada e imponiendo una regla general de ubicación de cualquier incremento en las denominadas zonas de reserva y dotacional.

Como vemos cronológicamente su entrada en vigor se produce en mitad de la LEN y de la LSR, suponiendo en la isla de Mallorca otro referente en el hilo conductor de la ordenación territorial y urbanística en el proceso de contención siempre presente en la evolución de nuestra normativa. Aparte del evidente efecto de intervención a nivel insular en un sector fundamental en la ordenación de nuestro territorio que produjo este plan sectorial, su efecto de contención o restricción al crecimiento se ve potenciado en los años 1998 y 1999 con los procesos de desclasificación de suelo urbanizable operados por el Consell Insular de Mallorca y mediante la LDOT, respectivamente.

Hay que partir de la idea de que en el año 1995 con la aprobación del plan director existía en las zonas turísticas un elevado contingente de suelo urbanizable sin ejecución, factor que permitía crecimientos dentro de los límites del PDS. Evidentemente los procesos de desclasificación posterior aludidos, que fundamentalmente se concentraron en zonas de litoral, provocaron indirectamente un aumento en los efectos del POOT en dos aspectos: recortando las posibilidades de crecimiento superficial de suelo y condicionando la ubicación de las zonas de reserva y dotacionales en los ámbitos urbanos y urbanizables existentes. Igualmente, el plan director se avanza en cuatro años en la previsión que efectuarán en el año 1999 las directrices legales de ordenación territorial, creando zonas limítrofes de protección costera que separan los diferentes núcleos del litoral e impidiéndose crecimientos urbanísticos sobre su ámbito.

Paralelamente a la aplicación del POOT de Mallorca, se produce la entrada en vigor de una disposición importante en el control efectivo del crecimiento para todo el territorio de las Islas Baleares, en concreto nos referimos al vigente Decreto 2/1996, de 16 de enero, sobre regulación de las capacidades de población en los instrumentos de planeamiento general y sectorial. Se pone de relieve mediante esta norma el papel fundamental de la capacidad de población resultante de la ejecución de las determinaciones del planeamiento urbanístico, como una magnitud cuya importancia viene determinada por la necesidad de evaluar convenientemente la implantación adecuada del resultado de esas determinaciones sobre el territorio en que se concretan, y al mismo tiempo por la necesidad de dimensionar correctamente todo el sistema de infraestructuras que el desarrollo urbanístico comporta.

Los trabajos de revisión de planeamientos generales, y sobretudo los trabajos previos a la elaboración del PDS regulador de la oferta turística detectaron, en los núcleos que fueron objeto de análisis, y básicamente en relación con la capacidad de suelos clasificados como urbanos, desviaciones considerables en lo referente a la capacidad de población estimada en virtud de respectivos índices zonales y la resultante de los aprovechamientos edificatorios señalados por la normativa urbanística de aplicación.

Ante la caracterización de esas capacidades como determinantes para la consecución de una adecuada ordenación del territorio, se establece mediante el citado decreto la necesidad de fijación de ordenanzas limitativas de densidad en los instrumentos de planeamiento para los suelos urbanos y urbanizables, que deberán tener la forma de índices de intensidad de uso y se definirán por los instrumentos de planeamiento general y parcial correspondientes.

La finalidad de la fijación de estos índices se concretará en su aplicación a cada proyecto que deba ser objeto de licencia municipal de obras, consiguiéndose mediante ese control individualizado que en la ejecución efectiva de los planes urbanísticos no se superen aquellas capacidades máximas. Los instrumentos de planeamiento municipal deberán incorporar en consecuencia los citados índices, que determinarán para cada proyecto de vivienda y para cada plaza de alojamiento turístico, la superficie mínima de parcela neta necesaria para su construcción, teniendo en cuenta que en el caso de los usos turísticos dicha superficie puede ser ampliada por la legislación específica que de este orden resulte vigente en cada momento.

### **IV. LEY GENERAL TURÍSTICA Y DIRECTRICES LEGALES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL (1999)**

El año 1999 marca el siguiente punto significativo en el proceso de contención, al aprobarse de forma prácticamente paralela dos normas de referencia en la materia: la vigente Ley General Turística y la Ley de Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears.

#### **1. La Ley 2/1999, General Turística de las Illes Balears**

La Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears (LGT), dictada en ejercicio de la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en la materia, proclama como su objeto la ordenación y la promoción del turismo en las Illes Balears, así como la modernización de las infraestructuras territoriales y urbanísticas como instrumentos esenciales del mismo.

No pretende ser una norma de contenido urbanístico o territorial, pero evidentemente provocará una amplia repercusión en ambos ámbitos, como brevemente apuntaremos. En su exposición de motivos ya se alude a que el territorio de las Illes Balears es de una gran diversidad geográfica pero con una extensión limitada, por su propia configuración, indicando que el gran desarrollo urbanístico de los últimos años ha hecho necesario ocupar, urbanizar y construir una parte de ese territorio, provocando por otro lado, la afluencia turística y la elevación del nivel de vida de los residentes una demanda sustancial de infraestructuras y equipamientos.

Se proclama que el crecimiento de la industria del alojamiento turístico ha producido un cambio radical en la visión y la política a aplicar sobre la misma, del fomento de la construcción de establecimientos mediante su financiación durante las décadas de los años sesenta y setenta, hasta la llegada a un nivel de infraestructuras que aconsejaban en el año

1999, lejos de primar el aumento de la cantidad, la opción de mejorar la calidad de lo ya existente. En esta dinámica, a parte de la extensa y compleja regulación de la actividad turística, empresas de alojamiento, modalidades de alojamiento y ofertas complementarias, estatuto de los usuarios, función inspectora y sancionadora, etc.; destacarán en la ley unas de ordenación territorial y urbanística coadyuvantes en el logro de esos objetivos.

Así, para la ordenación general de la oferta turística, se establece que los planes de ordenación de la oferta turística y, en su caso, los planes territoriales, pueden establecer la densidad global máxima de población, delimitar zonas turísticas y de protección y fijar su tamaño y características, establecer parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos, y señalar excepciones que por su ubicación o características especiales así lo aconsejen. Al mismo tiempo, se posibilita la determinación de estos parámetros respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas.

La previsión de la LGT se anticipa a las inminentes DOT, que contemplarán que sin perjuicio de lo que establezcan los planes territoriales, el desarrollo urbano en los núcleos regulados por Plan Director de Ordenación de Oferta Turística se efectuará de acuerdo con las disposiciones de este último. Estos instrumentos deben fijar la *ratio* turística con un mínimo de 60 m<sup>2</sup> de solar por plaza, que será exigible en las autorizaciones de nuevos establecimientos de alojamientos turísticos, en las ampliaciones de los ya existentes y en los cambios de uso, excepto en las operaciones de reconversión.

Destacaremos de la ley dos prescripciones vinculantes tanto para el planificador territorial como para el urbanístico. Por una parte la introducción del principio de uso exclusivo para los establecimientos de alojamiento, entendido como la sumisión del proyecto autorizado por la administración al uso turístico solicitado. Mediante su aplicación se impide la autorización de proyectos en los que se soliciten dos o más usos turísticos de alojamientos diferentes, y se evita el solapamiento con usos residenciales, industriales, administrativos o comercial independiente.

Debemos destacar en segundo lugar la previsión de la necesidad de baja definitiva de alojamiento turístico como requisito para el otorgamiento de una autorización turística previa. La ley dispone en su artículo 51 que el otorgamiento de autorizaciones previas de establecimientos de alojamiento turístico en las Illes Balears estará condicionado en lo sucesivo a la baja definitiva de una autorización de apertura turística, y que se haya producido además en la misma isla. Para ello, el interesado en solicitar una nueva autorización previa que requiera la baja definitiva de una autorización turística de apertura, y que no disponga de una propia que pueda dar de baja, podrá acudir a la adquisición de plazas inscritas en un registro insular. Se crea para ello un procedimiento de gestión y un orden preferencial, previéndose igualmente su desarrollo reglamentario, y estableciéndose fórmulas aritméticas para la determinación del número máximo de nuevas plazas.

Realmente la pretendida fórmula de permisión de nueva oferta sólo por desaparición de la existente, pese a su simplicidad, en la práctica ha quedado desvirtuada desde la propia

ley. Ello es así ya desde el momento en que de entrada prevé beneficios consistentes en la reducción de ratios turísticas o en el incremento de los valores de conversión, así como por el importante número de excepciones a la disposición general, si bien previstas para las ofertas alternativas o de mayor calidad. Pero sin duda, el factor de neutralización fundamental en el objetivo de contención asignado al requisito de la baja definitiva, ha sido la previsión del artículo 53, regulador del régimen de los establecimientos dados de baja definitiva, permitiendo que se acojan a cualquiera de las siguientes posibilidades:

- a) La demolición del inmueble y que la parcela pase a formar parte del sistema de espacios libres públicos o sea calificada con cualquier otra calificación que suponga su inedificabilidad.
- b) La demolición del inmueble y posterior reconstrucción del mismo, de acuerdo con los parámetros urbanísticos vigentes en la zona de que se trate.
- c) El destino del inmueble a un uso no turístico, previa renovación o reforma del mismo si procediera, en los términos y condiciones que establezca el planeamiento urbanístico vigente.

Como salta a la vista, la tercera posibilidad nos lleva a la paradoja de que, aparte de poder utilizar las plazas turísticas dadas de baja para su intercambio en la autorización de un proyecto de usos turísticos de alojamiento, se incrementará la oferta de usos residenciales al reconvertir el inmueble donde se situaban las plazas turísticas. Quizás por una evidente falta de coherencia con los objetivos de la ley, han incidido sobre esa posibilidad las recientes moratorias urbanísticas previas a los planes territoriales dictadas por los consejos insulares.

## 2. Las directrices de ordenación territorial

El 3 de abril de 1999 se aprueba la Ley 6/1999, de Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares y Medidas Tributarias, en cumplimiento de la previsión de la Ley 8/1987, de Ordenación Territorial, evidentemente con un retraso considerable respecto de la previsión de esta última. La norma se aprueba prácticamente a un mes del final de la legislatura, interpretando algunos que su precipitación tras el largo período transcurrido desde la Ley de Ordenación Territorial se debió, en

**LA LODT CONTIENE UNA ENORME CANTIDAD DE PRECEPTOS DE APLICACIÓN DIRECTA E INMEDIATA, EN GRAN PARTE CONSTITUIDA POR SUS ABUNDANTES DISPOSICIONES ADICIONALES Y TRANSITORIAS**

parte, a una reacción del Gobierno de la Comunidad Autónoma ante las iniciativas de desclasificación masiva de sectores de suelo urbanizable emprendida en el año anterior por parte del Consell Insular de Mallorca.

En ese contexto de discusión política reivindicativa del ejercicio de competencias urbanísticas y de ordenación territorial, y previa aprobación de la Ley 6/1998, de 23 de octubre, de medidas cautelares, hasta la aprobación de directrices, la apuesta del legislador pasó en el año 1999 por atribuir todo el protagonismo en la ejecución de la política territorial, a través de los instrumentos de desarrollo de las directrices legales, al Gobierno de la Comunidad Autónoma y dejando al margen la posibilidad de amplia participación de los consejos insulares en el ejercicio de esas competencias de planificación, sistema que como veremos, cambiará radicalmente a partir del año 2000.

Al margen de la situación de disputa política, las directrices de ordenación territorial han supuesto la entrada en el panorama normativo autonómico de un instrumento legal clave para la ordenación conjunta de la totalidad del ámbito territorial de las Illes Balears, mediante la fijación de la normativa necesaria para la consecución de sus objetivos, con un carácter vinculante para los diferentes planes de ordenación territorial y urbanística introduciendo, al mismo tiempo, disposiciones de aplicación directa e inmediata sin necesidad de aprobación o adaptación del planeamiento territorial de desarrollo.

La Ley parte de la definición de lo que se constituyen en los cuatro elementos básicos del territorio que van a fundamentar el modelo territorial que pretende implantar. Se empieza así por las denominadas áreas homogéneas de carácter supramunicipal que van a coincidir con las islas de Mallorca, Menorca y las Pitiusas, determinando los tres planes territoriales que se prevén finalmente.

En segundo lugar, se establece como elemento básico del territorio a las áreas sustraídas al desarrollo urbano, determinadas por los terrenos preservados de los procesos de desarrollo urbanístico, y que se regularán por una matriz de ordenación del suelo rústico que como anexo de la ley establece una regulación inicial que se solapará y complementará con la LSR. Por exclusión, el tercer elemento, las áreas de desarrollo urbano, se configuran en suelos aptos para asentamientos urbanos de cualquier uso que sean reconocidos por los instrumentos de planeamiento urbanístico en el marco de las disposiciones de los planes territoriales. La regulación de estas dos áreas se deberá realizar detalladamente por los instrumentos de ordenación territorial, desde la perspectiva de su protección urbanística y el desarrollo de las actividades del sector primario en las primeras, y esencialmente limitando su crecimiento en las segundas.

Define la ley unas reglas para la distribución de los equipamientos y servicios, con la finalidad de efectuar su distribución de forma racional y equilibrada, pero sin hacer especial incidencia en el sector turístico, en razón de la coincidencia temporal en la redacción y entrada en vigor de la LGT, cuya importancia hemos destacado más arriba. En este sentido el cuarto elemento territorial definido en la ley será el sistema de infraestructuras y equipamientos, previendo diferentes planes directores sectoriales que se suman a

los existentes hasta la fecha, estableciendo una ordenación supramunicipal que se superpone a los planes territoriales de cada una de las áreas insulares homogéneas.

La LDOT además de las anteriores determinaciones y de la correspondiente normativa planificadora, previsibles en función de las tareas que le asignaba la LOT de 1987, contiene como ya se ha apuntado una enorme cantidad de preceptos de aplicación directa e inmediata, en gran parte constituida por sus abundantes disposiciones adicionales y transitorias, y de las que destacaremos dos aspectos esenciales en el siguiente apartado.

Apuntaremos que el conjunto de disposiciones, en cierta manera fuera de la sistemática general de la ley, fue criticado inicialmente por su complejidad y por constituir en algunos casos excepciones evidentes a previsiones de carácter general en la misma efectuadas. Pero en cualquier caso, pasados cuatro años, el sistema de planificación territorial en buena parte se ha mantenido pese a la entrada en vigor de una nueva ley de ordenación territorial que, en esencia, junto con la ley de transferencia a los consejos insulares, ha supuesto el traslado del protagonismo en la planificación territorial en favor de estos últimos.

Destacamos seguidamente, como hemos anticipado, dos aspectos esenciales del sistema de ordenación territorial que configuran las directrices legales.

### **A) Limitación del crecimiento urbanístico y regulación positiva del suelo rústico**

La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV) configura un sistema en el cual, por lo que respecta a los territorios insulares del Estado, la legislación urbanística autonómica puede establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, permitiendo en los primeros mantener su carácter de residual atendiendo a una serie de factores previstos en la misma disposición, en concreto en atención a que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio.

La limitación en la capacidad de desarrollo territorial acoge pues a un referente físico preciso a tener en cuenta por los criterios complementarios de clasificación y que no es otro que la presencia de un territorio limitado, o lo que es lo mismo, con una capacidad de acogida limitada, en la terminología de la LGT. Limitación pues que necesariamente confronta con el concepto expansivo que el articulado de la LRSV asigna ya de inicio al suelo urbanizable en el resto del Estado. Como consecuencia, se hace necesario compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio, por ello el nuevo suelo de desarrollo urbanístico posible dentro de la limitación territorial ante la que nos encontramos se contemplará únicamente en el caso de no ser incompatible con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio, que se definen en nuestra comunidad autónoma por los instrumentos legislativos y de desarrollo dictados en el ejercicio de la competencia exclusiva sobre la ordenación de su territorio.

Este régimen específico ha permitido, por un lado, el mantenimiento de los criterios que había adoptado nuestro legislador con la aprobación de la Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares que apostó, como hemos tenido ocasión de apuntar más arriba, por el mantenimiento del criterio residual, disponiendo en su artículo 2 que “constituyen el suelo rústico los terrenos cuya función determina que se preserven de los procesos de desarrollo urbanístico y que se protejan los elementos de identidad que los caracterizan”. Bajo la vigencia de la LRSV, se ha confirmado el mantenimiento de forma decidida del carácter residual mediante la LDOT que configura un sistema legal y estructurante de limitación al crecimiento urbanístico, imponiendo unos márgenes máximos a los planes territoriales que pueden aún ser reducidos por estos instrumentos para cada isla.

### **B) El sistema de contención previsto en las DOT**

La explicación de que nuestra legislación propia ha configurado al suelo rústico de nuevo como una categoría residual, es del todo necesaria para entender el sistema utilizado por las directrices de ordenación territorial para incidir en los factores condicionantes del crecimiento. El suelo rústico coincidirá como hemos visto con el que es el elemento básico del territorio de áreas sustraídas al desarrollo urbano, enmarcando el crecimiento urbanístico posible sobre ese suelo en unos límites máximos fijados inicialmente en las propias directrices, con relación a unos porcentajes de la superficie actualmente existente de suelo urbano y urbanizable.

Se introduce por tanto un sistema de limitación del crecimiento para las anteriormente apuntadas áreas de desarrollo urbano, como elemento básico del territorio, mediante el establecimiento de un porcentaje máximo para cada isla, y dejando que sea el plan territorial correspondiente, en el papel de instrumento de desarrollo de las directrices legales, el que lo asigne a cada municipio de acuerdo con el modelo territorial establecido.

El legislador conforma en este sentido un régimen transitorio de aplicación del texto articulado hasta que los diferentes instrumentos de ordenación territorial se aprueben, mediante la fijación de unos límites provisionales al crecimiento, dándose la posibilidad a los ayuntamientos para que, en el ámbito de su competencia urbanística, puedan decidir los suelos a desarrollar sin poner en peligro el límite máximo de crecimiento que pretende el modelo territorial y que perfilará el plan territorial de cada isla.

En este orden de cosas se sitúan las previsiones del artículo 33 de la Ley y de su Disposición Transitoria Cuarta; el primero contempla que los planes territoriales limitarán el incremento del suelo clasificado como urbanizable o apto para la urbanización, destinado a uso residencial, turístico o mixto, sin computar las superficies destinadas a grandes equipamientos que formen parte del nuevo polígono o sector, para cada municipio según los porcentajes máximos asignados a cada isla y que oscilan entre un 10 y un 12 por ciento, y para los que se asigna un horizonte temporal de diez años. Se fija igualmente una densidad media de cien habitantes por hectárea para obtener la población máxima de crecimiento.

A ello hay que añadir, al igual que lo que sucederá en el régimen transitorio, que a los efectos de calcular el porcentaje máximo de crecimiento se considerará el suelo urbano y urbanizable o apto para la urbanización con plan parcial aprobado definitivamente a la entrada en vigor de las directrices, pero con un condicionante adicional de no poca importancia: no es utilizable para este cálculo el suelo que haya quedado reclasificado como suelo rústico por disposición de la misma ley.

En este sentido, su Disposición Adicional Duodécima, reclasifica como suelo rústico determinados terrenos urbanizables de uso residencial, turístico o mixto, que se encontrasen en determinadas situaciones de hecho y que de forma esquemática son: urbanizables no programados con vigencia superior a doce años; urbanizables o aptos para la urbanización sin proyecto de urbanización aprobado definitivamente y que formen un núcleo aislado o situados dentro de lo que se denominarán áreas de protección territorial; y urbanizables programados o aptos para la urbanización sin tramitación de planeamiento parcial. Así pues, la limitación en el crecimiento se deberá calcular además con relación al suelo restante tras el proceso de eliminación de suelo urbanizable excedentario efectuado por la ley.

Por su parte, se establece en la Disposición Transitoria Cuarta el régimen permitido hasta la entrada en vigor de los planes territoriales, posibilitando tan sólo a los instrumentos de planeamiento general o parcial, un incremento del crecimiento de suelo urbano, urbanizable o apto para la urbanización destinado a uso residencial, turístico o mixto, en unos porcentajes que pueden variar entre el 2 por ciento y el 3 por ciento. Crecimiento que, en todo caso, se configura como a cuenta del que finalmente autorice el plan territorial aunque por causas excepcionales, se contempla igualmente la posibilidad de aprobación de modificaciones de los anteriores porcentajes para uno o más municipios.

Como vemos, el porcentaje de crecimiento de suelo de futuro desarrollo urbanístico residencial y/o turístico se reduce a unos máximos con relación al existente y con relación a un determinado lapso temporal, en consecuencia, para el planificador municipal el carácter supuestamente residual del suelo urbanizable habrá desaparecido, al encontrarse vinculado a los citados contingentes máximos posibles. Situación inversa a la que se da en los territorios peninsulares, en los que se produce una determinación de un máximo no porcentual, pero sí de ámbito físico posible, de suelo no urbanizable sobre la base de

**PARA EL CÁLCULO DEL PORCENTAJE MÁXIMO DE CRECIMIENTO NO ES UTILIZABLE EL SUELO QUE HAYA QUEDADO RECLASIFICADO COMO SUELO RÚSTICO POR DISPOSICIÓN DE LA MISMA LEY**

la efectiva existencia de unos valores contemplados en el artículo 9 de la LRSV, de ahí la necesidad de apuntar la opción elegida por el legislador autonómico, en el marco de la legislación básica estatal, en cuanto a la regulación del suelo rústico para entender el sistema de limitación de crecimiento.

## V. LA NUEVA CONFORMACIÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y DEL REPARTO COMPETENCIAL (2000-2001)

### 1. La Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial

La Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, deroga a su predecesora y replantea radicalmente el papel de las diferentes figuras de ordenación, al tiempo que inicia igualmente un cambio substancial en lo que a los procesos de atribución competencial en favor de los consejos insulares se refiere, que culminará meses más tarde mediante la Ley 2/2001. Ya en su exposición de motivos y en lo que ahora nos interesa, destacan las siguientes consideraciones que avanzan por un lado, el cambio de planteamiento del papel de las distintas figuras de ordenación territorial y, por otro, anticipan igualmente el nuevo marco competencial:

“La Ley 8/1987 fijaba como instrumento marco unas directrices de ordenación territorial que, aprobadas por el Parlamento, debían determinar los ejes básicos que, a continuación, desplegarían los correspondientes planes territoriales. Estos planes podían ser aprobados por el Gobierno o por los consejos insulares, según lo que preveían a este respecto las propias directrices.

A pesar de todo, la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial se retrasó mucho más allá de los plazos que fijaba la propia ley y no se produjo hasta el año 1999 con la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias. Estas directrices optaron por el fortalecimiento del papel del Gobierno de las Illes Balears, al cual otorgaban la competencia de aprobación de todos los planes territoriales.

La configuración del archipiélago facilita que cada una de las islas lleve a cabo la ordenación de su territorio de manera autónoma a través de las instituciones propias, y que el Gobierno de las Illes Balears se convierta en garante de los aspectos de la ordenación que trascienden el ámbito insular. En este sentido, la nueva legislación de ordenación territorial ha de fijar el marco adecuado para la transferencia de competencias a los consejos insulares en esta materia y ha de diseñar, en los aspectos básicos, los fundamentos de una política territorial coordinada e integradora.

El contenido que deben tener las Directrices de Ordenación Territorial, o su revisión o modificación, está, en esta ley, más tasado y reducido, sin perder su vocación de instrumento regulador del desarrollo económico con incidencia sobre el territorio del conjunto de todas las islas.

Evidentemente, esto significa dar un papel más relevante a los planes territoriales insulares, que, como substitutos de los planes territoriales parciales de la Ley de 1987, tienen la consideración de instrumento clave en la ordenación del territorio y desarrollan aspectos fundamentales como la atribución de techos de crecimiento para cada uso y área, la protección del medio ambiente, la ubicación de los equipamientos de interés supramunicipal, etc., a fin de establecer la estructura orgánica de cada isla.”

Frente a los cuatro instrumentos de ordenación que preveía su antecesora, la Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial, opta por la supresión de uno de ellos, los Planes de Ordenación del Medio Natural, reconfigurando como hemos dicho el papel del resto de figuras, cuya denominación se mantiene en las Directrices de Ordenación Territorial y en los Planes Directores Sectoriales, y se adapta la de Planes Territoriales Parciales a la de Planes Territoriales Insulares, de acuerdo con el nuevo régimen competencial que como igualmente hemos avanzado, establece la nueva Ley que tiene presente la reciente aprobación de una nueva norma legal reguladora de los consejos insulares, potenciando su papel de administración autonómica.

En el caso de los planes territoriales, conceptuados como los instrumentos generales de ordenación del territorio de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera, establece la Ley en su artículo 8, que corresponde al consejo insular respectivo la elaboración, la aprobación, la revisión y la modificación de estos instrumentos, configurándose pues como la única y exclusiva Administración competente para esta tarea.

Por lo que respecta a los planes directores sectoriales, su artículo 11 establece que han de ser elaborados y aprobados por los consejos insulares cuando así lo prevean las leyes de atribución de competencias y en los otros casos, esta elaboración y aprobación, en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial, corresponde al Gobierno de las Illes Balears. Se configuran como instrumentos de ordenación específica y tienen por objeto regular, en ámbitos materiales determinados, el planeamiento, la proyección, la ejecución y la gestión de los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos, en la línea del contenido que a idéntica figura atribuía la ley de ordenación territorial precedente.

Recogiendo una figura que la LDOT de 1999 introdujo como Disposición Adicional a la LOT de 1987, la nueva ley contempla la novedosa y no menos polémica figura de las normas territoriales cautelares, ya popularmente denominadas “moratorias”. Estas medidas, según dispone el artículo 17 de la Ley, podrán adoptarse simultáneamente o con posterioridad al acto de iniciación del procedimiento de formulación de cualquiera de los instrumentos de ordenación territorial previstos en la Ley, así como en caso de su revisión o modificación, previa apreciación motivada de su necesidad de elaboración y definiendo su ámbito, finalidad y contenido básico. Se constituyen en definitiva en medidas cautelares para asegurar la viabilidad y efectividad del correspondiente instrumento de ordenación territorial.

Estas normas regirán hasta la entrada en vigor del instrumento de ordenación correspondiente, sin perjuicio que no podrán superar su vigencia cinco o tres años, según se trate de las previas a las directrices de ordenación territorial y a los planes territoriales

insulares, o a los planes directores sectoriales o la modificación de cualquier instrumento de ordenación territorial, respectivamente. El precepto fija igualmente el procedimiento de su elaboración, a cargo de la correspondiente Administración titular de la competencia para la elaboración del instrumento de ordenación territorial al que se anticipa la norma cautelar (Gobierno autonómico en el caso de las Directrices de Ordenación Territorial y Planes Directores Sectoriales no transferidos a los consells insulares, y consejo insular correspondiente en el caso del Plan Territorial Insular o Planes Directores Sectoriales en que resulten competentes), estableciéndose la necesidad de una aprobación inicial y una definitiva, previos trámites de información pública e informe de los consells o del Gobierno, según la Administración que elabore la norma.

Los efectos inherentes a las normas territoriales cautelares van en la misma línea de la vinculación al planeamiento urbanístico que contempla la Ley para los instrumentos de ordenación territorial, aunque en este caso esa vinculación sea lógicamente transitoria. Así, expresa la Ley que la aprobación inicial de las normas territoriales cautelares significa la suspensión del otorgamiento de licencias y de autorizaciones para todas aquellas actuaciones que no se ajusten a sus determinaciones, y su entrada en vigor, que se producirá con la publicación de su aprobación definitiva, vincula provisionalmente los instrumentos de planeamiento urbanístico y, en caso de conflicto, prevalece sobre éstos.

Destacan hasta la fecha las normas territoriales cautelares aprobadas por los tres consells insulares con carácter previo a sus respectivos planes territoriales, a través de las cuales se introducen profundas medidas cautelares relativas a la implantación de usos en todas las categorías de suelo. Se incide tanto en los suelos urbanos sin urbanización consolidada, en algunos casos suspendiéndose transitoriamente usos residenciales de tipo plurifamiliar así como el desarrollo de determinados sectores urbanizables; y en el caso de Menorca e Ibiza y Formentera se afronta igualmente una contención de usos urbanísticos del suelo rústico. Es asimismo remarcable la previsión en las distintas normas cautelares de diferentes regulaciones transitorias que fijan requisitos restrictivos para la autorización de nuevos establecimientos de alojamiento turísticos.

Existen igualmente ejemplos de normas cautelares elaboradas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de carácter previo a diversos planes directores sectoriales, entre las que apuntamos la efectuada en orden a la elaboración del plan sectorial de telecomunicaciones, y la aprobada con carácter previo a la revisión del plan director de puertos deportivos, que impide la ampliación y creación de nuevas instalaciones de este tipo a la espera de la revisión del instrumento de ordenación.

## **2. La Ley 2/2001, de 7 de marzo, de atribución de competencias en materia de ordenación del territorio**

En el nuevo contexto fijado por la LCI y la nueva LOT que anticipa el traslado de titularidad de competencias, la Ley 2/2001, en su artículo 1 atribuye a los tres consejos insulares, de acuerdo con el artículo 39 del Estatuto de Autonomía y con el carácter de propias, una serie de competencias en el marco de lo que dispone la legislación de ordenación territorial.

En concreto se refiere a la elaboración y aprobación del correspondiente plan territorial insular, punto ya previsto en la LOT, y de hasta cinco planes directores sectoriales de ámbito insular: canteras, residuos sólidos no peligrosos, ordenación de la oferta turística, equipamientos comerciales y campos de golf, que deberán tener presentes las pautas y las reglas generales establecidas en la LDOT, que fijarán igualmente los criterios que se han de observar en su redacción. A ellos se añade la elaboración del plan director sectorial de carreteras, contemplado en la Ley 16/2001, de atribución a los consejos insulares de las competencias en materia de carreteras y caminos. Aclara la ley que igualmente se transfiere la competencia para la elaboración y aprobación de las correspondientes normas territoriales cautelares previas a aquellos instrumentos de ordenación territorial.

Como punto novedoso, el apartado 5 de su artículo 1 atribuye como competencias propias determinadas facultades de carácter ejecutivo que la vigente LDOT, había asignado al Gobierno de las Illes Balears, entendiendo el legislador, tal y como nos dice en la exposición de motivos, que conviene atribuir ahora a los entes insulares en consonancia con los planteamientos descentralizadores de la nueva legislación de ordenación territorial. En último extremo, se descentraliza a los consejos determinadas competencias relativas a las autorizaciones en zona de servidumbre de protección de la Ley de Costas y sobre planificación del litoral.

## VI. CONCLUSIONES Y FUTURAS INICIATIVAS

Ante la elevada cantidad de disposiciones normativas emanadas de la dinámica actividad legislativa y administrativa en el campo de ordenación territorial y de urbanismo, de la cual hemos intentado realizar este breve resumen, no se podrá en ningún caso atribuir a nuestra comunidad autónoma una falta de atención hacia este sector del ordenamiento jurídico, fundamental y estratégico en el aspecto económico y social de las Islas Baleares.

Evidentemente, debido al objetivo y contenido de la obra en la que efectuamos esta exposición, no podemos incidir en el análisis de normativas autonómicas propias con una fuerte incidencia en el punto que nos ha ocupado. Éste es el caso de la regulación específica sobre planificación del litoral, evaluación de impacto ambiental, patrimonio histórico, actividad comercial, unidades mínimas de cultivo, edificación y regula-

**EL PLAN TERRITORIAL  
INSULAR DE MENORCA  
PREVÉ LA PREPARACIÓN  
DEL PROCESO DE  
EDIFICACIÓN Y UTILIZACIÓN  
DEL SUELO PARA USOS  
RESIDENCIALES Y  
TURÍSTICOS MEDIANTE  
LA FIJACIÓN DE  
UN NÚMERO MÁXIMO  
DE PLAZAS AUTORIZABLES  
ANUALMENTE**

ción de áreas de rehabilitación integral, e incluso leyes urbanísticas de régimen singular como fue la del parque balear de innovación tecnológica.

Es remarcable igualmente el elevado número de planes directores sectoriales aprobados bajo la vigencia de la anterior Ley de Ordenación Territorial, como recientemente en el marco de la actual Ley 14/2000, ya sea por la comunidad autónoma o por los consejos insulares en materia de residuos, puertos deportivos, canteras, carreteras, energía, sin olvidar a los fundamentales planes sectoriales de oferta turística, que han contribuido al dibujo de una regulación avanzada en cuanto a equipamientos e infraestructuras de nivel supramunicipal. Es remarcable sin duda la reciente aprobación del plan territorial de Menorca, que establece las previsiones de crecimiento máximo en usos residenciales y turísticos a nivel insular y municipal, contempla los equipamientos, infraestructuras y servicios públicos, define el marco de los planes generales municipales de ordenación urbanística y regula asimismo las zonas turísticas y el suelo rústico.

En la otra cara de la moneda, y a diferencia de la expansión normativa y la concreción efectiva de políticas de ordenación territorial, e igualmente a expensas de la entrada en el escenario inmediato de los futuros planes territoriales insulares, sigue sin concretarse el establecimiento de una normativa integradora del actualmente disperso campo normativo urbanístico, que fundamentalmente facilite la labor de todos los operadores jurídicos implicados y su incardinación dentro del marco de planificación territorial.

En este sentido, en los tres últimos años hemos podido presenciar unas tareas de redacción, en grado avanzado, de anteproyectos de una próxima ley integral reguladora de la actividad urbanística aglutinando la mayor parte de normas de rango legal que hemos apuntado, y en la que se destaca una definitiva integración de la misma en el marco de la ordenación del territorio. Esta norma será con toda probabilidad la que centrará próximamente el debate urbanístico en nuestra comunidad, puesto que con independencia de las diferentes tendencias existentes en cuanto a su contenido, se constata un elevado consenso a la hora de su consideración como una norma de existencia necesaria, en orden a eliminar la dispersión y asistematicidad existente en la actualidad.

Es interesante igualmente apuntar diferentes iniciativas no materializadas finalmente en norma aplicable, dentro de un intenso debate formulado en los dos últimos años, tendentes a dar un paso más en lo relativo a la regulación del crecimiento, una vez acotados sus límites máximos. Nos referimos concretamente a la necesidad de temporalizar la ejecución de ese crecimiento mediante sistemas de programación en el otorgamiento de licencias urbanísticas y a través de la fijación de contingentes anuales.

Efectivamente, tras unas primeras iniciativas en planeamientos urbanísticos municipales, aplicadas únicamente en los períodos de vigencia de los efectos de su aprobación inicial, aunque no aprobadas definitivamente por falta de cobertura legislativa, hemos asistido a diversos intentos de regular una programación temporal en la concesión de autorizaciones urbanísticas. Y lo anterior, tanto a nivel de elaboración de varios proyectos de decreto autonómico, como a través de iniciativas legislativas que no han llegado en ningún

caso a plasmarse, planteándose en ellas diversos modelos de programación dentro de una enorme controversia: jurídica sobre la suficiencia de rango y su encaje en la normativa básica estatal, y política respecto del protagonismo a la hora de configurar esa programación mediante un modelo de aplicación legal directa, o por concreción posterior en los planes territoriales insulares y, por consiguiente, en función de lo que determine cada consejo insular.

Debemos apuntar que sin esperar a la resolución de ese debate, el plan territorial insular de Menorca, aprobado recientemente el pasado mes de abril, ha previsto la programación temporal del proceso de edificación y utilización del suelo para usos residenciales y turísticos, mediante la fijación de un número máximo de plazas autorizables anualmente a partir de su entrada en vigor, en función de distintos ámbitos territoriales de la isla.

Sin lugar a dudas, la conformación de nuestro territorio como elemento escaso y fundamental en todos los aspectos de la vida social, comportará que la comunidad autónoma de las Islas Baleares siga situándose en la primera línea de actividad normativa y de iniciativas innovadoras a nivel estatal, dentro del peculiar sistema que articula su organización territorial en islas con instituciones de gobierno propias.

Este sistema descentralizado en donde los consejos insulares son copartícipes en la ejecución de las políticas territoriales y urbanísticas podrá aún verse potenciado si se plantea en el futuro la asignación a esos entes de potestades reglamentarias normativas en la materia, aspecto que supondría un incremento en la complejidad de la aplicación del derecho. Obviamente este último factor, de materializarse en el futuro, impondrá, como se ha reclamado ampliamente por todos los agentes y sectores implicados, la definición final del marco urbanístico integrador.



# El “modelo canario” de urbanismo y ordenación del territorio: algunas consideraciones introductorias

**JOSÉ SUAY RINCÓN**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Las Palmas de  
Gran Canaria

## Sumario:

**I. Las bases del modelo: los valores a los que intenta dar respuesta. II. La formación del modelo.** A) Su gestación histórica. B) Las líneas maestras conformadoras de su contenido propio. **III. La plasmación efectiva del modelo: las directrices de ordenación.**

### **I. LAS BASES DEL MODELO: LOS VALORES A LOS QUE INTENTA DAR RESPUESTA**

En sus veinte años de autonomía, Canarias ha atravesado sucesivos períodos de crecimiento económico y estancamiento o recesión. Tales períodos se han proyectado de modo particularmente intenso sobre el suelo y el territorio, y han condicionado las acciones públicas desarrolladas en dicho ámbito. Sin entrar en mayores consideraciones sobre una especialidad que nos es ajena, es fácil advertir que en la estructura económica de las islas el turismo es el motor básico –y sin apenas alternativas– de la actividad productiva; y el turismo constituye una actividad humana que por sus propias características precisa una localización geográfica, un suelo sobre el que asentarse, que lleva consigo el “consumo” o aprovechamiento de importantes parcelas del territorio. Es indiscutible así su impacto sobre el mismo<sup>1</sup>.

Es preciso completar este círculo de apreciaciones iniciales todavía con una reflexión sobre las peculiaridades físicas del territorio del archipiélago canario, un territorio, en

(1) Sobre estos pormenores, puede consultarse mi propio trabajo “Turismo y urbanismo: la ordenación turística del espacio. El caso de Canarias”, publicado en la obra colectiva *Ordenación y gestión del territorio turístico*, dirigida por BLANQUER CRIADO, D., Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 285 a 348.

efecto, escaso y fragmentado, dotado además de sobresalientes valores naturales, endémicos la mayoría de ellos. En estas condiciones, la oferta de suelo disponible es limitada y su utilización o aprovechamiento requiere en todo caso atender las exigencias derivadas de sus propios valores naturales.

Incontestables los datos precedentes, por resultar de la propia “naturaleza de las cosas”, la legislación urbanística y territorial ha de partir necesariamente de ellos. Movida por el deseo de dejar suficiente constancia de la realidad expuesta, la propia normativa estatal (Ley 6/1998, de 13 de mayo) establece así que “en los territorios insulares la legislación urbanística podrá establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio” (Disposición Adicional Cuarta).

Reconocimiento palmario y expreso, así, pues, de la singularidad de los territorios insulares, ya incluso, en la propia “norma de cabecera” del ordenamiento urbanístico general del Estado, que no sólo apodera o legitima, sino que también determina la imposición de soluciones diversificadas para estos territorios. Si ciertamente la ordenación del territorio y el urbanismo es materia confiada a la responsabilidad de las Comunidades Autónomas (los Estatutos de Autonomía y hasta la propia Constitución la configuran como “competencia exclusiva” de aquéllas, aunque hay que reconocer que dicho calificativo es equívoco y no puede entenderse en sentido maximalista), no menos cierto es que, por virtud del mandato legal antes transcrito (Ley 6/1998: Disposición Adicional Cuarta), las Comunidades Autónomas en los territorios insulares pueden extender sus competencias aún más allá y penetrar en el ámbito de lo configurado como básico por el legislador estatal<sup>2</sup>.

En Canarias, preciso es reconocer que es justamente ahora cuando la tensión entre el desarrollo del territorio, su utilización racional y la conservación de sus valores naturales atraviesa su momento álgido. La transformación del suelo no se ha producido sólo por el propio espacio que los turistas precisan, sino también para dar acomodo al resto de las actividades que gravitan en torno al turismo, los servicios que esta actividad genera y demanda y la población que a su socaire va formándose y que exige también un asentamiento con unas dignas condiciones de vida. La convergencia de todos estos factores ha llevado, en muy poco tiempo, a un nivel de densidad de población en las islas sin parangón en Europa (que alcanza cifras que podrían apuntar más bien hacia las propias del

(2) Puede consultarse al respecto la Nota Preliminar suscrita al volumen *Legislación urbanística, territorial y de medio ambiente de Canarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, preparado por el autor de estas líneas, junto con DOMÍNGUEZ VILA, A. Debe precisarse, no obstante, como también se indica en dicha Nota, que el Estado dispone también de un innegable ámbito competencial propio, si no desde el interior de la propia competencia sobre urbanismo y ordenación del territorio, sí a partir de otros títulos constitucionales inequívocamente concurrentes que le apoderan a tal efecto: por todos, art. 149.1.1º y 8º de la Constitución.

sureste asiático), cuya presión sobre el territorio resulta difícil de encauzar y puede llevar al irreversible deterioro de sus valores naturales (frágiles y únicos en el mundo por su carácter endémico).

Ni más ni menos, a estos complejos y delicados problemas es a los que prioritariamente ha de tratar de hacer frente la legislación canaria sobre ordenación del territorio y urbanismo en el momento presente, no sólo a ellos, como es evidente; y lo que justamente ha de calibrarse es si dicha legislación está o no a la altura de las circunstancias actuales y dispone así de las técnicas y de los instrumentos precisos para encauzar y dar solución adecuada a tales problemas. Por lo que ha de prestarse atención no sólo al contenido mismo de las medidas legislativas en sí, sino también a las que se hayan podido dictar en su desarrollo y ejecución.

## II. LA FORMACIÓN DEL MODELO

La legislación canaria en materia urbanística y territorial ha ido en progresiva evolución en el curso de estos veinte años, hasta llegar a formar un bloque normativo completo y prácticamente suficiente por sí mismo (Decreto Legislativo 1/2000: Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias), sin perjuicio de la aplicabilidad directa e inmediata de la legislación estatal (Ley 6/1998) como normativa básica, claro está, aunque en los matizados términos destacados en el epígrafe precedente: dicha normativa reconoce la “singularidad” de los territorios insulares del Estado (Disposición Adicional Cuarta) y legitima así a la legislación autonómica correspondiente a adaptarse a tales peculiaridades, al menos, en un punto crucial como es el deslinde del suelo urbanizable y no urbanizable.

Es menester referirse ahora, siquiera con la brevedad que la ocasión requiere, a los episodios más destacados en Canarias de la trayectoria singularmente registrada por su legislación propia en la materia que nos ocupa. No sin antes adelantar, sin embargo, que, completado el marco legal en la actualidad vigente, apenas se ha procedido hasta ahora a dictar las normas reglamentarias que su desarrollo y ejecución precisan; o, mejor dicho, tales normas apenas han trascendido el ámbito puramente orgánico. Esto sentado, también merece destacarse, ya por último, que la normativa legal actual es extraordinaria-

**EL GRADO DE DETALLE  
QUE ALCANZA  
LA NORMATIVA LEGAL  
MITIGA, EN PARTE,  
LA FALTA DE NORMAS  
REGLAMENTARIAS QUE  
LA DESARROLLEN**

mente prolija y el grado de detalle que alcanza en parte mitiga la falta de desarrollo reglamentario<sup>3</sup>.

### A) Su gestación histórica

Inicialmente, la legislación canaria en materia urbanística y territorial fue sólo parcial y se volcó sobre los aspectos de la normativa estatal a la sazón en vigor (Texto Refundido de 1976) que debían ser completados o reforzados: así, la planificación territorial (Ley 1/1987), la ordenación del suelo rústico (Ley 5/1987), la regulación de la urbanización diferida como sistema de actuación (Ley 6/1987) o la disciplina urbanística y territorial en su conjunto (Ley 7/1990). Este abanico de disposiciones legales marcó una primera etapa en que la legislación estatal se mantuvo como principal punto de referencia en materia urbanística y territorial<sup>4</sup>.

Pero el modelo así surgido a finales de la década de los ochenta, y común a la mayoría de las Comunidades Autónomas españolas, experimentó una primera quiebra cuando el Estado procedió a reformar su legislación propia hasta entonces prácticamente indiscutida (Ley 8/1990 y Texto Refundido de 1992). Aunque en Canarias, concretamente, ello no tuvo repercusiones en el plano legislativo especialmente significativas, preciso es significar no obstante la aprobación de dos textos legales en el principio de la década de los noventa, respectivamente, sobre espacios naturales protegidos (Ley 12/1994) y turismo (Ley 7/1995). Tales Leyes representan sobre todo un importante avance en una concepción proteccionista del territorio a partir de los valores naturales que lo conforman<sup>5</sup>; y a tal fin, introducen relevantes modificaciones, en particular, sobre la Ley 1/1987 con vistas a reforzar la virtualidad de los Planes Insulares de Ordenación, instrumento normativo que había sido introducido en el ordenamiento autonómico y regulado por dicha Ley.

El definitivo “golpe de gracia” a este primer modelo, por decirlo así, advino, sin embargo, con motivo de la famosa STC 61/1997, por la que se resolvió los recursos y conflic-

(3) La Ley de Ordenación del Territorio de Canarias (Decreto Legislativo 1/2000), en efecto, ha empezado a producir las primeras piezas reglamentarias, aunque los más relevantes asuntos como el planeamiento y la gestión urbanística han sido postergados. Hasta la fecha, los dos únicos reglamentos que se han aprobado son de carácter orgánico, para poner en marcha dos organismos a los que la legislación concede máxima relevancia, y a los que se aludirá con posterioridad: la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias (Decreto 129/2001), órgano máximo en materia de planeamiento, y la Agencia de Protección del Medio Ambiente y Natural (Decreto 189/2001, de 15 de octubre), organismo mixto de carácter consorcial al que igualmente se le otorga el protagonismo máximo, en este caso, en materia de disciplina urbanística y territorial. No obstante, como se indicó, la parquedad reglamentaria se mitiga con la extensión de la normativa legal: 249 artículos, 12 Disposiciones Adicionales y 10 Disposiciones Transitorias. Más aun que su número, sin embargo, sorprende su densidad.

(4) De utilidad a estos efectos resultan los comentarios de A. DOMÍNGUEZ VILA, dedicados al art. 29.11 del Estatuto de Autonomía de Canarias en su versión originaria (Ley Orgánica 10/1982), incorporados al volumen colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, dirigido por J. VARONA GÓMEZ ACEDO, Marcial Pons, Madrid, 1996, págs. 404 a 505.

(5) En concreto, sobre los espacios naturales protegidos, con especial dedicación a la regulación canaria, A. JIMÉNEZ JAEN, *El régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, McGraw Hill, Madrid, 2000. La Ley 12/1994 supuso un hito en la materia. Había con anterioridad otra disposición legal vigente en la Comunidad Autónoma, la Ley 12/1987, pero puramente declarativa de tales espacios, sin apenas contenido regulador propio. Por otra parte, la anterior Ley 3/1985, muy sucinta, se limitaba a un reducido número de medidas urgentes sobre dichos espacios.

tos suscitados a propósito de la renovada legislación estatal antes mencionada (Ley 8/1990 y Texto Refundido de 1992). Como ha sido subrayado con todo acierto hasta la saciedad, la STC 61/1997 vino a relativizar el alcance de las competencias estatales en la materia y, en paralelo, a emplazar a las Comunidades Autónomas para que de forma prácticamente “obligada” cubrieran el hueco y produjeran su propia legislación. Entre todas, Canarias procedió a realizar tal tarea ya casi en el tránsito del siglo: Ley 4/1999, al año siguiente reemplazada por el Decreto Legislativo 1/2000, ya mencionado, que constituye el texto legal actualmente en vigor y cuyas disposiciones aspiran a servir de marco de referencia, estable y permanente, para todos los operadores del sector: la propia técnica normativa utilizada a tal fin (la aprobación de un “Texto Refundido” por medio del correspondiente Decreto Legislativo) anuncia con claridad el indicado propósito.

Es preciso ahora, ya sin mayores dilaciones, adentrarse en las líneas maestras que conforman su contenido<sup>6</sup>.

### **B) Las líneas maestras conformadoras de su contenido propio**

– Como premisa fundamental, queda expresamente afirmado el carácter de función pública de la actividad de ordenación ambiental (o de los recursos naturales), territorial y urbanística (art. 2.1) que compromete a todas las Administraciones Públicas de Canarias: Comunidad Autónoma, Islas y Municipios, como modo de equilibrar el desarrollo económico y social con la racionalidad de la utilización del suelo (al respecto, ya más en extenso: art. 3.1).

– Pieza clave de las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus respectivas competencias es la planificación, que legalmente se configura como un presupuesto necesario a los efectos antes indicados (art. 9.1 y 12). Como la planificación previa se exige a todas las Administraciones competentes, se proclama el deber de cooperación (art. 10), a cuya consecución se articula un procedimiento específico: el trámite de consulta, de obligatorio cumplimiento, incluso en situaciones de urgencia (art. 12).

– No obstante la pluralidad de figuras de planeamiento previstos para alcanzar los fines propuestos (que enseguida serán objeto de nuestra atención), se establece una jerarquización de los distintos niveles de ordenación (art. 9.2), en correspondencia a la propia singularidad de la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma. Dentro de dicha estructura jerarquizada, se otorga prevalencia a los instrumentos que ordenan los recursos naturales sobre los de estricto contenido territorial y urbanístico (art. 14).

– En el vértice de la pirámide se sitúan de este modo, por un lado, las Directrices de Ordenación (art. 15), figura de nueva creación que desde una óptica suprainular aspira

(6) Hasta la fecha, sin duda de ninguna clase, la monografía más destacada en torno al nuevo Derecho urbanístico de Canarias es la dirigida por PAREJO ALFONSO, L., *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 1999.

a servir para orientar y coordinar la ordenación de los recursos naturales y del territorio, y cuya aprobación exige el cumplimiento de un complejo procedimiento que culmina en la aprobación de una Ley; y, por otro lado, los Planes Insulares de Ordenación, ya existentes con anterioridad, aunque su contenido se fortalece ahora en una triple dirección (ordenación de los recursos naturales, ordenación de las estrategias territoriales y marco de referencia de la ordenación urbanística): arts. 18 y 19. También incluyen tales Planes la ordenación de las actividades que, como el turismo o los recursos extractivos, manifiestamente han de ser objeto de una visión insular.

– En general, todo el planeamiento territorial (supramunicipal) se refuerza. Se integran en dicho nivel los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos (arts. 14.2 y 21); y, asimismo, los Planes Territoriales (Parciales y Especiales) (arts. 14.3 y 23). Completan este panorama, por último, y ya en el concreto ámbito del suelo rústico, los Proyectos de Actuación Territorial, para actuaciones puntuales no contempladas en el planeamiento territorial pero de interés general para la colectividad (art. 25), y las Calificaciones Territoriales, para la ordenación de un concreto terreno y con vistas a un preciso proyecto (art. 27). Es dudosa la consideración de estos instrumentos como “planeamiento” propiamente dicho (la Calificación Territorial se inspira claramente en la antigua autorización de suelo rústico), aunque no dejan de poseer cierta virtualidad ordenadora. En todo caso, esto al margen, a la estructura jerarquizada del planeamiento territorial, ya suficientemente destacada, se acompaña una dosis importante de flexibilidad en sus relaciones mutuas existentes entre los distintos Planes (art. 14.4) que, especialmente, se proyecta sobre los Planes Territoriales Especiales (art. 23.4 y 5).

– Ya centrados en el planeamiento urbanístico, éste gravita en torno a los Planes Generales, que se adoptan como única figura a su nivel: se suprimen, por tanto, las Normas Subsidiarias y los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano (art. 32.1). No obstante, la complejidad de los Planes Generales difiere según la capacidad de gestión de los municipios y la problemática que les afecta. Así, en principio, constituyen un único instrumento comprensivo de la ordenación estructurante y pormenorizada del municipio. Sin embargo, en los municipios de más de 10.000 habitantes, con análogo número de plazas turísticas, o que cumplan las condiciones señaladas reglamentariamente (art. 33), el Plan General debe establecer la ordenación estructurante del municipio, pero podrá dissociarse del mismo el Plan Operativo que será el que aporte la ordenación pormenorizada en correspondencia con los períodos electivos de las Corporaciones Locales. La tramitación de los Planes Generales se determina según incluya o no la ordenación pormenorizada (art. 32.2) y si se disocia o no del mismo el Plan Operativo (art. 33.3). En todo caso, también las Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización (art. 40), y las Normas e Instrucciones del Planeamiento Urbanístico (arts. 29 y 30), son instrumentos que se configuran separadamente, para así simplificar el contenido documental de los Planes Generales.

– Característica de los Planes Generales es también su flexibilidad en punto a incluir las determinaciones precisas para la ordenación del suelo urbano y urbanizable (art. 35.1),

de modo que los Planes Parciales se configuran a continuación como instrumento auxiliar que habrán de completar tales determinaciones en la medida que aquéllas lo requieran (art. 35.2). Su aprobación se confía a los propios municipios, sin perjuicio de los informes que deben recabarse a las Administraciones superiores (art. 35.3).

– La tipología de los planes urbanísticos se completa con los Planes Especiales (art. 37) y los Estudios de Detalle (art. 38). Se contemplan también, después, los Catálogos (art. 39) y Proyectos de Urbanización (art. 40). Y en los arts. 42 y siguientes, figura la consabida regulación de la aprobación, publicación, vigencia y efectos de los instrumentos de ordenación. En el conjunto de estos aspectos, las novedades son menores.

– Las novedades reaparecen, sin embargo, en el siguiente apartado, sobre clasificación y régimen del suelo. No podía ser de otra forma, a la vista de las consideraciones efectuadas *supra* I. La clasificación adoptada inicialmente es, desde luego, la tripartita (art. 49.1), bien conocida (suelo urbano, rústico y urbanizable); pero, aunque la clasificación tradicional se mantenga, se incide sobre ella de alguna manera sea en su definición sea en su ulterior categorización.

– El suelo urbano, por de pronto, requiere la efectiva integración de dicho suelo en la trama urbana existente (art. 50), lo que pretende evitar situaciones de dispersión. Se distinguen dos categorías dentro del suelo urbano, según esté o no consolidado (esto es, dispongan o no los terrenos de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público en los términos dispuestos por las Normas de Planeamiento Urbanístico y el Plan General), debiéndose identificar asimismo dentro cada una de estas dos categorías, el suelo de interés cultural y el suelo de renovación o rehabilitación urbana (art. 51).

– El suelo rústico mantiene tal denominación de conformidad con la legislación autonómica precedente (Ley 5/1987), y su definición, lo mismo que con anterioridad, se efectúa en términos positivos (art. 54), con inclusión de los terrenos que no siendo precisos para ser urbanizados forman parte del suelo cuya preservación es necesaria en garantía del desarrollo sostenible del archipiélago. Se fundamenta este planteamiento en la propia legislación estatal, según ya se ha visto (Ley 6/1998: Disposición Adicional Cuarta). Las categorías de suelo rústico contempladas después son muy variadas, agrupándose en cua-

**LA CATEGORIZACIÓN  
EN EL SUELO URBANIZABLE  
ES ABSOLUTAMENTE  
ESENCIAL; DE QUE EL SUELO  
SEA O NO SECTORIZADO U  
ORDENADO DEPENDEN  
LAS FACULTADES Y DEBERES  
DE LOS PROPIETARIOS**

tro bloques diferenciados, según los terrenos presenten valores naturales o culturales precisados de protección ambiental, o bien posean valores económicos igualmente necesitados de tutela por su idoneidad para su aprovechamiento natural, o bien conformen modos tradicionales de asentamiento rural, o bien en suma se destinen a preservar el modelo territorial y sus peculiaridades, así como a salvaguardar el ecosistema insular y su capacidad de sustentación de desarrollo urbanístico (esta última modalidad recibe la denominación de “suelo rústico de protección territorial”) (art. 55).

– El suelo urbanizable queda, de este modo, para los terrenos no incluidos en ninguna de las clases anteriores (art. 52). Pueden estar ordenados o no (art. 53.2), terminología que evoca los antiguos conceptos de suelo programado y no programado. Dentro del suelo urbanizable, sin embargo, se perfila como categoría diferenciada el suelo no sectorizado (arts. 53.3), categoría reservada para el suelo turístico y el suelo estratégico vinculado a la satisfacción de intereses que rebasan el escenario estrictamente local.

– El estatuto jurídico de las distintas clases y categorías del suelo queda diseñado en términos ya más conocidos, al menos, en lo sustancial. Obligaría a extendernos demasiado entrar ahora en los detalles, aunque sí cabría destacar algunos aspectos. Así, los derechos y deberes de los propietarios del suelo son enunciados primero de modo genérico para todos ellos (arts. 58 y 59, respectivamente). En suelo rústico merece ser apuntada la posibilidad de imponer deberes adicionales si la parcela es susceptible de algún aprovechamiento edificatorio y, en todo caso, ello obliga al pago de un canon (art. 62.3); los usos se distinguen según las categorías (art. 63); y no pueden ser pasadas por alto las normas de directa aplicación dispuestas para este suelo (art. 65). En suelo urbanizable, la categorización es absolutamente esencial: el propietario del suelo no sectorizado no tiene derecho a su urbanización que requiere en todo caso la conformidad de las entidades supramunicipales (art. 69.1 y 3); el propietario de suelo sectorizado, en cambio, sí tiene derecho a la transformación, aunque de acuerdo con una ordenación pormenorizada cuyo contenido pende de la correspondiente aprobación de la Administración (art. 70.1); y, por último, entre las obligaciones del propietario del suelo ya ordenado está la cesión, en parcelas urbanizadas, del suelo preciso para materializar el 10 por ciento del sector, así como para dedicar el 20 por ciento del suelo residencial útil a destino prioritario de viviendas de protección pública [art. 71.1.a)]. También es capital la diferenciación de categorías en suelo urbano: mientras el no consolidado se equipara al suelo urbanizable ordenado (art. 72), el suelo urbano consolidado se separa de tal regulación; destacan las cautelas dispuestas para proceder a la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación (art. 73.5).

– La formación de patrimonios públicos se reconoce a todas las Administraciones Públicas con competencia en materia urbanística y territorial (art. 74.1). Por otro lado, se crea el Fondo de Compensación Territorial y Ambiental como mecanismo para facilitar la gestión urbanística y medioambiental (art. 75). En el régimen de reparcelaciones se distingue la urbanística (art. 84) y la económica (art. 86), así como la voluntaria y forzosa (art. 87).

– En materia de ejecución, debe indicarse que en términos generales se intenta asegurar la eficacia de los instrumentos de gestión disponibles, consciente el legislador de que el éxito de la ordenación depende de ellos (art. 90). Se fortalece la facultad de los propietarios de impulsar el proceso por sí mismos o a través de la figura del agente empresarial (art. 100). Por otro lado, frente a precedentes rigideces, se introducen sistemas que permiten concertar la urbanización con mayor facilidad: la Administración sólo interviene en este contexto como garante de la legalidad, o bien para reaccionar ante incumplimientos particulares o frente a la mera pasividad.

– Del modo expuesto, cabe destacar entre los distintos sistemas de ejecución el concierto, donde los propietarios asumen de común acuerdo la ejecución conforme a las condiciones libremente pactadas por ellos y plasmadas en un convenio que ha de ser aprobado por la Administración competente (art. 107): se permite que la ejecución se realice mediante una entidad urbanística de gestión o a través de una sociedad mercantil (art. 108), fórmulas ambas cuyo régimen jurídico se aproxima en cualquier caso.

– Asimismo, el sistema de ejecución empresarial, en que el empresario asume la ejecución conforme al convenio suscrito con el Ayuntamiento y la oferta adecuada a los propietarios (art. 117). Se justifica por la relevancia pública de la actividad urbanizadora y la función social de la propiedad: el empresario asume los compromisos de cumplimiento en plazo de la urbanización, evitando las dificultades efectivas que los propietarios pueden tener en el momento de llevarlas a efecto. El propietario no obstante tiene preferencia en la iniciativa del desarrollo del planeamiento conforme a este sistema y, además, derecho al aprovechamiento urbanístico si se incorpora al proceso; en su defecto, a la atribución de parcelas edificables por reparcelación forzosa, o, en última instancia, mediante su expropiación (art. 118).

– La ejecución forzosa se configura como sistema de actuación, ante el incumplimiento de los compromisos de los urbanizadores: la Administración ultima en tal caso la ejecución pendiente, mediante gestión directa o encomienda a sociedad mercantil de capital público (art. 131.1). A la misma mecánica operativa responde la ejecución de la edificación por sustitución del propietario (art. 148).

– El sistema de conservación se perfecciona también, facultando a las Administraciones para delimitar unidades con destino exclusivo a la rehabilitación, ejecución parcial o mantenimiento de zonas de interés territorial (arts. 151 y siguientes).

– En el régimen de expropiación forzosa, destaca la regulación de los supuestos determinantes de la expropiación (*causa expropriandi*) (art. 159), los procedimientos para la concreción del justiprecio (arts. 161 y 162) y los supuestos de inicio del expediente a iniciativa de los propios propietarios del suelo, por inactividad administrativa (art. 163).

– En materia de licencias, cabría destacar la exención dispuesta para las obras incluidas en proyectos de obras y servicios públicos (art. 167.2), si bien se conserva la obligatoriedad en estos casos de someter tales actuaciones al trámite de consulta a los municipios afectados en virtud del deber de cooperación (art. 167.4 y 5).

– Entre los mecanismos de reacción frente al incumplimiento de la normativa urbanística y medioambiental, especial relevancia adquiere el cumplimiento de las órdenes de suspensión de las actuaciones transformadoras del territorio, con previsión expresa en su defecto de la imposición de multas coercitivas y traslado al Ministerio Fiscal a los efectos de exigencia de responsabilidad penal (art. 176.4). Medidas también dispuestas, por otra parte, frente al incumplimiento de las órdenes de reposición de la realidad física a su estado anterior (art. 183). Los tasados plazos marcados para su adopción (art.180.1) se eliminan en supuestos particularmente graves (art. 180.2).

– La regulación de las infracciones y sanciones sigue la técnica, habitual en urbanismo, de asociar las distintas multas a cada infracción en singular (arts. 206 y siguientes), si bien dicha técnica se combina ahora con la enunciación de los tipos básicos para los que se prevén unas multas con carácter general, que oscilan entre unos límites máximos y mínimos (arts. 202 y siguientes): caso de concurso, prevalecen las anteriores, esto es, las multas correspondientes a los tipos específicos (art. 203.2).

– La normativa vigente prácticamente se ultima ya, con la previsión de una serie de disposiciones organizativas que miran a perfilar la configuración de los diversos órganos y entidades administrativas que intervienen en el sector: así, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y Ordenación Territorial como órgano de propuesta, deliberación y consulta (art. 225); la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, órgano clave en la gestión de la ordenación del territorio y urbanismo (art. 226); el Consejo Cartográfico de Canarias (art. 227); la Comisión de Valoraciones de Canarias, cuya función primordial es la fijación del justiprecio en las expropiaciones de todo tipo llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma, Cabildos y Municipios (art. 228); la Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural, organismo consorcial, que concentra las competencias de disciplina urbanística, territorial y medioambiental (art. 229); los Patronatos Insulares de los Espacios Naturales Protegidos y otras organizaciones en este mismo ámbito (arts. 230 y siguientes).

– Se cierra, en fin, con la regulación de los convenios (arts. 236 y siguientes), práctica habitual en urbanismo, aunque sin el preciso respaldo legal por lo general: se contemplan ahora por vez primera a este nivel en la normativa autonómica y se configuran con flexibilidad a fin de que puedan servir para la preparación (o sustitución) de toda clase de actos y resoluciones, dentro del apreciable margen otorgado al respecto por la legislación general sobre procedimiento administrativo común, en la regulación que se contempla en dicha normativa básica de la denominada “terminación convencional” del procedimiento administrativo (Ley 30/1992: art. 88).

### III. LA PLASMACIÓN EFECTIVA DEL MODELO: LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN

Al servicio de los valores enunciados *supra* I, y al amparo (o bajo la cobertura) de la legislación vigente examinada también *Supra* II, la Ley 19/2003 acaba de hacer realidad la figura de las Directrices de Ordenación (prevista por el Decreto Legislativo 1/2000: art. 15). Por virtud, en efecto, de la Ley 19/2003, de 14 de abril, se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Aprobadas en un Pleno de carácter extraordinario, transcurrido y agotado el período ordinario de sesiones, y poco antes de las nuevas elecciones autonómicas y locales (mayo 2003), con las indicadas Directrices de Ordenación, el Parlamento de Canarias culmina la V Legislatura, sin duda, su decisión más importante en estos últimos cuatro años.

A decir verdad, atendiendo a las circunstancias del momento presente y al contenido de la legislación vigente, la adopción de las indicadas Directrices era “obligada” o, si se prefiere, consecuencia natural. Distinta valoración pueden merecer, desde luego, las medidas concretas arbitradas al efecto e incorporadas al texto de las Directrices; pero la necesidad de contener el crecimiento turístico –sobre todo, desde el punto de vista espacial– y armonizarlo con las exigencias del medio ambiente, como objetivo en sí mismo considerado, resulta difícilmente cuestionable<sup>7</sup>.

En apenas una década, la saturación de la población y la ocupación del territorio ha alcanzado un nivel sin igual. La tensión así generada en ambas coordenadas (territorio y población), en efecto, no tiene parangón en toda la historia del archipiélago. Por otro lado, el principio del “desarrollo sostenible” se sitúa sin duda como el verdadero faro de la legislación actualmente vigente. Se cuida ésta de reiterarlo de modo expreso en multitud de ocasiones a lo largo del articulado [sin ánimo exhaustivo, Decreto Legislativo 1/2000: arts. 2.2.1, 15.2.a) y 18.1, así como muchos otros conceptos concordantes: art. 3.1.b), art. 4.2, 5, etc.] No debe sorprender, sin

**LA APROBACIÓN DE LAS DIRECTRICES DE ORDENACIÓN ES CONSECUENCIA NATURAL DE LA NECESIDAD DE CONTENER EL CRECIMIENTO TURÍSTICO Y ARMONIZARLO CON LAS EXIGENCIAS DEL MEDIO AMBIENTE**

(7) En los siguientes términos se manifiesta al respecto la Ley 19/2003 en su Preámbulo: “El objetivo de lograr un modelo de desarrollo más sostenible y duradero para las islas, especialmente respetuoso con el medio ambiente y conservador de los recursos naturales, del patrimonio cultural y del territorio, pero también socialmente más equilibrado y justo, y generador de riqueza económica, requiere de un amplio conjunto de acciones institucionales y sociales, entre las que resulta imprescindible el ejercicio de las competencias territoriales atribuidas a la Comunidad Autónoma por los artículos 30.15, 30.16 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias”.

embargo. Aunque presentado como novedad, e inspirado en ideas provenientes de círculos ecologistas institucionalizados, ni más ni menos constituye actualización del propio mandato contenido en la Norma Fundamental (art. 45.2 de la Constitución), que encomienda a los Poderes Públicos con toda lucidez la tarea de velar por la utilización racional de los valores naturales.

En suma, pues, esto expuesto, se infiere de ello que con estas premisas fácticas y legales se hacían imprescindibles las Directrices de Ordenación<sup>8</sup>. El recorrido realizado en estos últimos años para llegar a esta especie de “estación término” no ha estado exento de dificultades. Es imposible reflejarlas aquí<sup>9</sup>.

La Ley 19/2003, sin embargo, no olvida singularizar a la Ley 6/2001 en su Preámbulo, objeto de mención expresa, norma que “tenía por objeto fundamental el establecimien-

(8) Prosigue así el Preámbulo de la Ley 19/2003, con estas consideraciones: “El ejercicio de esta competencia encuentra en las Directrices de Ordenación la herramienta más adecuada, en tanto que instrumento de planeamiento del Gobierno de Canarias, que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio y que tiene como el primero de sus objetivos básicos la articulación de las actuaciones tendentes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias, conforme establece el artículo 15 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo”.

(9) Los episodios caecidos en torno a la lucha por contener el crecimiento turístico de las islas condujeron inicialmente a una actividad normativa extraordinaria del Gobierno a lo largo de 2001. Apenas iniciado éste el Gobierno adoptó la primera “moratoria turística”, conforme había anunciado a finales del año anterior, incluso en el curso del debate sobre el “estado de la nacionalidad” y sobre la base de algunos acuerdos alcanzados ya, al menos, parciales, con ciertas organizaciones del sector. Por Decreto 4/2001, intentó el Gobierno del modo expuesto dar inicio al procedimiento para la elaboración de las Directrices territoriales, decisión que vino acompañada de la suspensión por un año de todos los instrumentos de planeamiento con determinaciones turísticas, así como las correspondientes licencias de edificación de establecimientos turísticos alojativos, salvo algunas excepciones cuya concreción fue, sobre todo, lo que desencadenó mayor polémica. El Decreto 4/2001 representó sólo, sin embargo, un primer intento, porque fue objeto de suspensión cautelar por parte del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Así las cosas, el Gobierno, apenas conocida dicha suspensión, procedió a dictar una nueva medida cautelar (Decreto 126/2001), esta vez, al amparo de la facultad igualmente contemplada por la legislación turística y en aras de adaptar el planeamiento insular y municipal a dicha Ley. El alcance de la suspensión no es exactamente coincidente con la anterior (por ejemplo, queda excluida de ella en La Palma, La Gomera y El Hierro). Y, en esta ocasión, no prosperaron en vía cautelar los recursos promovidos contra ella. Junto a esta decisión, y al objeto de completar las demás previsiones contenidas en el inicial Decreto 4/2001, vino a adoptarse una nueva decisión gubernativa (Decreto 127/2001). Con el ánimo de regular la figura de las Directrices de Ordenación completando las previsiones legales, se concreta así su objeto y ámbito, su contenido y documentación y el procedimiento administrativo preciso para su aprobación. Consciente el Gobierno de Canarias, no obstante todo esto, de que la situación así encauzada podía resultar precaria, vista la experiencia, y a fin de evitar riesgos, promovió la aprobación de una norma de rango legal, a la que enseguida se dará noticia (Ley 6/2001), texto legal que a su vez ha propiciado nuevos desarrollos reglamentarios. Por de pronto, el Decreto 176/2001, por el que el Gobierno acuerda formalmente el inicio del procedimiento para la elaboración de dos de las Directrices legalmente previstas, las de Ordenación General y del Turismo de Canarias. Además de los criterios de elaboración, la norma reglamentaria, entre otras determinaciones, concreta los plazos en que dichas Directrices han de ser aprobadas (la aprobación provisional se contempla dentro de un plazo máximo de un año desde el 27 de julio de 2001) y se prevé igualmente su comunicación formal al Parlamento. Y todavía también el Decreto 187/2001, porque el compromiso alcanzado entre los socios de gobierno para la tramitación exitosa de la Ley 6/2001 pasaba por permitir la construcción de hoteles de la máxima categoría desvinculados de campos de golf, parques temáticos e instalaciones de ocio, si cumplían determinadas condiciones que son, justamente, las que concreta esta nueva norma reglamentaria.

Retornando a las Directrices de Ordenación, la Ley 6/2001 atribuyó la competencia para su aprobación al Legislativo (en el originario texto de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias, esta competencia se residenciaba en el Gobierno) y, además, sometía las Directrices a un doble procedimiento parlamentario: primero, el previsto para los programas de gobierno; después, ya como proyecto de ley (de artículo único). Complejo procedimiento, así, pues. Durante 2002, se culminó la que podríamos denominar la “fase administrativa” para la aprobación de las Directrices: fueron objeto, en efecto, de aprobación inicial primero (Decreto 83/2002, de 24 de junio) y de aprobación provisional después (Acuerdo del Gobierno de 4 de noviembre de 2002). Ya en 2003 se han desarrollado los dos trámites parlamentarios previstos legalmente, así como la preceptiva intervención del Consejo Económico y Social de Canarias y el Consejo Consultivo. El resultado final ha sido así la Ley 19/2003.

to de una serie de disposiciones cautelares que permitieran el sosiego necesario para la redacción de las Directrices de Ordenación”<sup>10</sup>, y que ahora es derogada expresamente (Ley 19/2003: Disposición Derogatoria Única; excepto en sus Disposiciones Adicionales).

Tampoco resulta viable en estas líneas detenerse en el contenido puntual de las disposiciones incluidas en la Ley 19/2003, cuyo artículo único procede a la aprobación de las Directrices de Ordenación y las Directrices de Ordenación del Turismo, “en los términos que figuran en el anexo de esta Ley, estando integradas cada una de ellas por sendos documentos de Normativa y Memoria”. La normativa de las Directrices de Ordenación General de Canarias está compuesta por 143 Directrices, y las de Ordenación del Turismo de Canarias, a su vez, por 34. Junto a ello, la Ley 19/2003 comprende 7 Disposiciones Adicionales y 7 Transitorias, aparte las inevitables Derogatoria y Finales (3).

Interesa, así las cosas, centrarse en los aspectos que entroncan directamente con las consideraciones objeto de las presentes reflexiones. Y a este respecto, sencillamente crucial resulta la Directriz núm. 27: Ritmos de crecimiento (de las de Ordenación del Turismo)<sup>11</sup>.

(10) La Ley 6/2001, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y del Turismo, constituye inequívocamente una Ley-medida, aunque de indudable trascendencia: ha representado hasta la adopción de la Ley 19/2003 el máximo avance dado por la Comunidad Autónoma de Canarias en su esfuerzo por controlar el crecimiento de su territorio, racionalizar sus expectativas turísticas y armonizar éstas con el principio del desarrollo sostenible: en sus escasos preceptos la Ley procedió a la suspensión, en sus respectivas determinaciones turísticas, de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística (art. 2), los Planes Generales de Ordenación y Normas Subsidiarias (art. 3) y el planeamiento de desarrollo (art. 4): en cada caso, sin embargo, se contemplan excepciones a la regla general. La vigencia de la suspensión se prolonga hasta la aprobación y entrada en vigor de las Directrices de Ordenación y del Turismo (art. 5), por tanto, hasta la recientísima Ley 19/2003. La Ley 6/2001 preveía también un régimen especial más flexible para La Palma, La Gomera y El Hierro (Disposición Adicional Primera), extremo sobre el que a continuación habrá que incidir; y también la extinción de Planes Parciales (Disposición Adicional Segunda), autorizaciones turísticas previas (Disposición Adicional Tercera) y licencias urbanísticas (Disposición Adicional Cuarta), si sus promotores y titulares no dieran cumplimiento a los deberes urbanísticos que pesan sobre ellos. Asimismo, se reforzaba la obligación de comunicar a la Comunidad Autónoma los planes, autorizaciones turísticas previas y licencias por las Administraciones competentes (Disposición Adicional Quinta). Y, en fin, se daba nueva redacción a la Ley del Territorio para diseñar el procedimiento para la elaboración de las Directrices de Ordenación, instrumento que quedaba convertido así en la clave de todo este proceso.

(11) Cuyo tenor literal por razón de su importancia debe ahora transcribirse: “1. (NAD) Sin perjuicio de lo establecido en los apartados 1 y 2 de la Directriz anterior, el Gobierno de Canarias, a propuesta de la consejería competente en materia de turismo y oídos los cabildos insulares, elevará al Parlamento de Canarias, cada tres años, un proyecto de ley en el que se fije la competencia, el procedimiento y el ritmo anual máximo de crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico en cada una de las islas, durante el siguiente trienio. El ritmo será establecido respecto del dato más reciente de plazas turísticas legales existentes en cada isla al momento de formular dicho proyecto de ley, según el registro de empresas, actividades, y establecimientos turísticos de Canarias, y justificado en la capacidad de carga de las respectivas islas y en la evolución de los factores ambientales, sociales y económicos, en especial de los sectoriales; 2. (NAD) No estarán afectados por este ritmo máximo de crecimiento los siguientes establecimientos: a) Establecimientos turísticos alojativos existentes que sean objeto de un proyecto de rehabilitación o sustitución, sin aumentar su capacidad alojativa, salvo lo dispuesto en el apartado d) de la anterior Directriz 19 [en realidad, la referencia es al apartado 1.c)]: extremo que aclara la corrección de errores de la Ley 19/2003, publicada en BOC 14 de mayo). b) Establecimientos hoteleros que se proyecten en suelo urbano consolidado de carácter no turístico, en los núcleos que la normativa sectorial y el planeamiento insular determinen; 3. (ND) El planeamiento insular determinará justificadamente si se incluye dentro del ritmo máximo de crecimiento a los establecimientos alojativos de turismo rural en edificación antigua rehabilitada, siempre que no estuviera establecida esta determinación por la legislación específica aplicable; 4. (ND) Dentro de los límites fijados por la citada ley, los cabildos insulares, mediante la formulación de un Plan Territorial Especial, de tramitación abreviada, establecerán las correspondientes determinaciones de ordenación territorial de la oferta alojativa para el citado trienio, incluyendo su posible distribución geográfica. Igualmente determinarán la calidad mínima de los diferentes productos alojativos, con carácter general o para diferentes zonas de la isla, de acuerdo con el modelo turístico insular establecido; 5. (ND) El planeamiento insular podrá establecer igualmente el ritmo máximo de crecimiento de las plazas residenciales en las zonas turísticas para el mismo período; 6. (NAD) La ley trienal determinará el procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones previas reguladas en la legislación turística que se refieran a establecimientos alojativos turísticos y para las que se establezcan límites”.

La aplicación efectiva de esta Directriz, no obstante, ha de ponerse en conexión con lo prevenido por la Disposición Transitoria Segunda: Ritmos de otorgamiento de autorizaciones previas sometidas a límites<sup>12</sup>.

Así, pues, en términos generales, determinación trienal mediante disposición legal del ritmo anual máximo de crecimiento de autorizaciones previas para nuevas plazas de alojamiento turístico en cada una de las islas, si bien durante el primer trienio no se admitirá crecimiento de la capacidad alojativa en Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife. Éste sería en síntesis el planteamiento finalmente acogido por la Ley 19/2003, después de un extenso e intenso debate político, económico y social. Cuya operatividad real, no obstante, precisa un conjunto de determinaciones complementarias o auxiliares que, justamente, por tal carácter, aparecen contempladas en la Ley como Disposiciones Adicionales.

Junto a las Disposiciones Adicionales habituales —esto es, las que reforman otras disposiciones legales, como son la Segunda y la Tercera, que, respectivamente, modifican la legislación urbanística: Decreto Legislativo 1/200 y turística: Ley 7/1985; o, con carácter más puntual, la Séptima y Octava, que modifican la legislación de vivienda; Ley 2/2003 y la legislación urbanística especial dictada para La Palma, El Hierro y La Gomera: Ley 6/2002<sup>13</sup>), las restantes están directamente asociadas al objetivo antes indicado, y son las que ahora han de centrar nuestra atención.

Para adaptar la ordenación turística insular a las condiciones y límites del crecimiento que se prevé establecer cada tres años, la Disposición Adicional Primera da carta de natu-

(12) Sin perjuicio de las excepciones puntuales previstas en los apartados 3 y 4, interesa sobre todo reparar en lo dispuesto por sus dos primeros apartados: “1. Durante el primer trienio a partir de la entrada en vigor de la presente Ley y, en cualquier caso, hasta la entrada en vigor de la siguiente Ley a que se refiere el apartado 1 de la Directriz 27 de Ordenación del Turismo, regirán los siguientes límites al otorgamiento de autorizaciones previas para los establecimientos alojativos turísticos señalados en la Directriz 27 de Ordenación del Turismo: a) Para las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, el incremento anual durante dicho período no podrá ser superior a 200, 1.100 y 1.750 plazas de alojamiento, respectivamente. b) Para las islas de Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, no se admitirá crecimiento de la capacidad alojativa; 2. Las autorizaciones previas para las plazas alojativas afectadas por el ritmo máximo de crecimiento en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, durante este período, serán otorgadas por el orden de solicitud entre las que presenten la documentación completa y cumplan todos los requisitos exigidos por la legislación específica y el Plan Territorial Especial correspondiente. En ningún caso se entenderán otorgadas por silencio administrativo”.

(13) Interesa hacer alguna referencia adicional a esta Ley, la Ley 6/2002, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. Como expresa su propio título, su eficacia territorial es limitada, aunque no por ello dista de presentar enorme interés. Porque en definitiva aspira a promover un modelo de desarrollo turístico distinto y alternativo al habitual en Canarias. Hasta ahora ha prevalecido la urbanización turística del litoral. En estas islas, sin embargo, el atractivo litoral (playas) es menor; por ésta y otras razones, y siempre “sobre el papel”, su desarrollo económico ha sido también menor. A fin de favorecer éste en última instancia, la Ley 6/2002, que ya figuraba como previsión necesaria en las disposiciones sobre la “moratoria” turística emanadas el año anterior, habilita el desarrollo turístico en áreas de suelo rústico. Polémica decisión en todo caso en atención a los singulares valores naturales concurrentes en estas islas. Corresponde a los planes insulares la determinación de las áreas y las condiciones de implantación de este uso (art. 3), pero la Ley 6/2002 establece las normas “de aplicación directa” que necesariamente han de incorporar tales planes insulares (art. 4) y, en todo caso, los “estándares” exigibles y demás limitaciones (arts. 7 a 9). Como establecimientos turísticos se distinguen dos categorías, pequeña y mediana dimensión; esta última puede alcanzar hasta 200 plazas (art. 7). Se fijan sin embargo superficies mínimas de notable extensión: así, 10.000 m<sup>2</sup>, con carácter general, fuera de los asentamientos rurales y agrícolas (art. 8). E igualmente se impone a los propietarios un canon para la obtención del aprovechamiento en estos supuestos: entre un 5 y un 15 por ciento (art. 9).

raleza a la figura excepcional de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular, un instrumento ágil, y de contenido sucinto, que formulan los Cabildos Insulares a partir de la tramitación de un procedimiento abreviado, y a los que se dota de carácter vinculante: los Planes Territoriales imponen sus determinaciones a los Planes Insulares de Ordenación, desplazando su vigencia, pero no pretenden suplantarlos.

A fin de facilitar la capacidad de incidencia del planeamiento adaptado y dirigido así hacia los objetivos de sostenibilidad, se considera preciso, sin embargo, avanzar un paso y aclarar también la situación urbanística de los terrenos afectados, evitando la perpetuación de clasificaciones cuando se han incumplido los deberes urbanísticos, inseparables de la adquisición de derechos, o bien cuando la situación de tales terrenos sea contraria al modelo urbano compacto ya diseñado. A estos efectos, la Disposición Adicional Cuarta prevé un conjunto de operaciones de reclasificación del suelo.

Esto aparte, se hace menester incidir igualmente sobre los procesos urbanísticos ya más próximos a su fin, aunque todavía sin ultimar, esto es, en curso de consolidación, Así, con el mismo objeto de garantizar la orientación sostenible de la nueva ordenación, la Disposición Adicional Quinta declara la extinción de la eficacia de las autorizaciones previas otorgadas para establecimientos alojativos (cuando no se posea todavía la preceptiva licencia urbanística), y la Disposición Adicional Sexta hace lo propio, respecto de las licencias urbanísticas y proyectos de urbanización con destino turístico, cuando las obras no hayan sido iniciadas, y se encuentran en situación de caducidad. En esta misma dirección se sitúa también la Disposición Transitoria Primera, que dispone la suspensión, hasta la aprobación de los Planes Territoriales Especiales, del otorgamiento de nuevas autorizaciones turísticas previas y licencias urbanísticas, sea para usos turísticos, o residenciales en sectores que admitan uso turístico.

En fin, ya para concluir esta exposición, se pretende incluso actuar sobre las licencias en vigor, aunque todavía no ejecutadas; y que, suspendidas durante el período de tramitación de las Directrices de Ordenación, apenas la Ley 19/2003 entre en vigor, pueden comenzar a ejecutarse; es más, en principio debe imperativamente procederse en este sentido, cabría añadir, para no comprometer su eficacia por el transcurso de los plazos concedidos para llevar a cabo las obras. A este preciso

**LOS PLANES  
TERRITORIALES DE  
ORDENACIÓN TURÍSTICA  
INSULAR SON UN  
INSTRUMENTO ÁGIL QUE  
FORMULAN LOS CABILDOS  
INSULARES Y QUE VINCULAN,  
DESPLAZANDO SU VIGENCIA,  
A LOS PLANES INSULARES  
DE ORDENACIÓN**

objetivo se encamina la Disposición Transitoria Quinta, que arbitra un procedimiento excepcional y voluntario de concertación, para alargar en el tiempo la ejecución de las obras autorizadas y al propio tiempo elevar la calidad de los establecimientos y disminuir la capacidad turística proyectada.

El abanico de medidas dispuestas para hacer efectivas las Directrices de Ordenación es realmente amplio. No puede sorprender, sin embargo, por el riesgo de quedar aquéllas convertidas en puro y mero papel mojado. No es verdad, por tanto, que entre estas medidas (Disposiciones Adicionales y Transitorias, objeto de nuestra atención) y las propias Directrices no haya conexión: la hay sin duda, porque éstas aspiran a incidir sobre una realidad en curso de transformación, y si la virtualidad de las decisiones ya adoptadas no puede enervarse o reconducirse de algún modo, la realidad a la que las Directrices habrían de hacer frente sería muy diferente ya de la que pretenden encauzar, probablemente, resultarían incluso inservibles de cara al cumplimiento de los objetivos que les son propios (la garantía en definitiva del desarrollo sostenible).

Otra cosa es, desde luego, que las medidas dispuestas no deban adolecer del suficiente grado de elasticidad para afrontar circunstancias futuras y ocasionales, de difícil pronóstico y a la postre siempre cambiantes. El carácter trienal de la programación prevista acaso pueda coadyuvar a la consecución de este objetivo.

Y, por lo mismo, tampoco cabe excluir que puntuales situaciones particulares deban merecer su compensación en atención a las circunstancias concretas. Pero no es función de la Ley establecer al respecto una suerte de cláusula general: no se precisa ello de ningún modo para que pueda prosperar en su caso una indemnización, a la luz de la jurisprudencia constitucional; y, por supuesto, la extraordinaria diversidad de situaciones y sus profundas peculiaridades las hace sencillamente irreductibles al establecimiento de tales reglas generales que, por otra parte, habría que calibrar asimismo: una disposición de carácter general no es tampoco el lugar propicio para concretar el preciso contenido y alcance de las eventuales reparaciones que puedan acordarse individualmente, a partir de las singulares características concurrentes en cada caso. Cualquier declaración al respecto, por tanto, máxime cuando más enfática ésta sea, puede resultar contraproducente y generar temerarias dinámicas tanto en un sentido como en otro, esto es, tanto puede resultar, desde una perspectiva inicial, una mera declaración de intenciones vacua y puramente retórica en grado de defraudar legítimas expectativas, como, desde la perspectiva justamente opuesta, puede alimentar espirales vertiginosas de las que algunos pueden tratar de obtener algún género de provecho, más allá de la lógica estrictamente retributoria a la que responde el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En fin, ya por último, también conviene salir al paso de las apelaciones al carácter inmutable o supuestamente inamovible de la cualidad del suelo urbanizable, para a partir de ello extraer también consecuencias indemnizatorias. Este suelo está sujeto a una programación en consonancia con los intereses (que no son solamente los de los propietarios del suelo) cuya real concurrencia es la que propicia justamente su transformación (suelo

industrial, residencial, turístico, dotacional, etc.) Efectivamente, es cierto que cumplidos los deberes se consolida la situación de los propietarios de esta modalidad de suelo, pero dicha situación no es irreversible ni tampoco para siempre, por decirlo llanamente; si no aprovechan sus derechos así consolidados, por circunstancias que les son imputables, éstos podrán decaer y no podrá invocarse en tal caso la pérdida del aprovechamiento como título reparador en sí mismo.

Distinta es la necesidad de atender en todo caso y, por tanto, también en éste, a consideraciones de proporcionalidad, principio general del Derecho que no sólo permite sino que hasta obliga a decantarse por la alternativa menos gravosa, en el supuesto de que existan varias; aunque ello siempre que, desde luego —esto último es muy importante—, el mismo objetivo pudiera alcanzarse y garantizarse a través de la medida en cuestión.

Desde determinados planteamientos, igualmente, se invoca y se patrocina la aplicación del principio de la protección de la confianza legítima a los mismos efectos que los acabados de señalar, aunque en este punto las dificultades se incrementan, a partir de las construcciones doctrinales más sólidas elaboradas en torno a este otro principio general del Derecho, que, o bien sitúan su campo natural de actuación en la revisión de los “actos” declarativos de derechos y, justamente, como infranqueable límite a dicha revisión, o bien, todavía más importante, mantienen fundadas reservas en punto a su aplicación a tales efectos a los actos legislativos<sup>14</sup>.

(14) Sobre el ámbito de aplicación del principio de la protección de confianza, y su operatividad como límite para el ejercicio de las potestades de revisión de actos administrativos, GARCÍA LUENGO, J., *El principio de protección de la confianza en el Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2002. Es sin duda la monografía más destacada dedicada al tema, junto con la de CAS-TILLO BLANCO, F., *La protección de confianza en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1998. Sobre la falta de virtualidad del principio frente a los actos legislativos a los efectos pretendidos de servir de fundamento a eventuales consecuencias indemnizatorias, por todos, el importante estudio (no sólo por razón de su autor, sino por la densidad de su contenido, algo por otro lado perfectamente habitual en sus escritos), GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del Estado”, en *Revista de Administración Pública*, 159, 2002, págs. 173 a 206.



# La legislación territorial y urbanística de Castilla y León

**TOMÁS QUINTANA LÓPEZ**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de León

## Sumario:

**I. Introducción. II. Presupuestos de hecho y normativa territorial de Castilla y León.**

**III. Aspectos destacables de la normativa urbanística de Castilla y León.** A) La regulación del suelo rústico. B) Planeamiento. C) Gestión. D) Intervención en el uso del suelo.

E) Intervención en el mercado del suelo. F) Información y participación.

## I. INTRODUCCIÓN

El reparto competencial que hace posible la Constitución Española de 1978 supone, como es conocido, que desde el mismo acceso a la autonomía los territorios del Estado español, que después se constituyeron en diecisiete Comunidades Autónomas, pudieron asumir competencias, entre otras, en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3ª CE). Sin embargo, este rótulo competencial no fue inicialmente de uso generalizado por los legisladores autonómicos, de manera que a lo largo de la década de los ochenta fueron pocas las Comunidades Autónomas que aprobaron leyes de ordenación territorial o urbanísticas, y casi siempre, relativas a aspectos parciales<sup>1</sup>. Durante esa primera década de Estado autonómico, el verdadero trasvase competencial desde el Estado a las Comunidades Autónomas en esta materia se produjo mediante la progresiva sustitución de la Administración estatal por las autonómicas en el ejercicio de las competencias no legislativas que la Administración estatal venía gestionando.

Precisamente el inicio de los años noventa coincide con una importante reforma del ordenamiento urbanístico español propiciada por el legislador estatal. Se trata de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, después integrada con el texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9

(1) En el caso de Castilla y León, por ser el tema que ahora nos ocupa, cabe recordar la aprobación de la Ley 5/1987, de 7 de mayo, de creación de las Sociedades de Gestión Urbanística de Castilla y León, Valladolid y Zamora.

de abril, en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, TR de 1992), aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Son conocidos los avatares sufridos por la Ley 8/1990 y el TR de 1992, normas sobre cuya adecuación a la Constitución se pronunció el Tribunal Constitucional en su sentencia de 20 de marzo de 1997 con el fin de resolver varios recursos de inconstitucionalidad planteados, entre otros, por la Junta de Castilla y León; y es conocido también el severo correctivo que propició al legislador estatal por la vía de declarar inconstitucional y nulo gran parte del articulado del TR de 1992. Con ese pronunciamiento, pasado el primer momento en que varias Comunidades Autónomas buscaron la seguridad de una normativa que acababa de ser declarada inconstitucional por motivos competenciales mediante la incorporación a sus ordenamientos de previsiones declaradas inconstitucionales y nulas, o, en su caso, con la promulgación de normas de eficacia transitoria para evitar la paralización del proceso de desarrollo urbanístico de sus territorios<sup>2</sup>, hoy todas las Comunidades Autónomas han aprobado sus propios ordenamientos territorial y urbanístico, por lo que, enmarcados en lo que constituye la legislación estatal, expresión de otros títulos competenciales, que no propiamente la ordenación territorial y el urbanismo, en la actualidad existen diecisiete legislaciones del suelo<sup>3</sup>, en las que, si bien los principios predominantemente son comunes, las diferencias entre ellos permiten sustantivar las instituciones de cada una de las Comunidades Autónomas y, con el tiempo, contrastar su funcionamiento, para lo que la doctrina emanada de los Tribunales Superiores de Justicia va a ser cada vez más determinante debido al origen autonómico de las normativas urbanística y territorial y las consecuencias de orden procesal, en términos de irrecorribilidad en casación, que de ello se derivan.

## II. PRESUPUESTOS DE HECHO Y NORMATIVA TERRITORIAL DE CASTILLA Y LEÓN

La dispersión normativa que genera la territorialización de la normativa del suelo derivada de las marcadas diferencias que hoy ya existen en el tratamiento autonómico de aspectos cruciales regulados por este sector del ordenamiento, tales como la utilización del suelo no urbanizable, la gestión urbanística o los patrimonios públicos del suelo, por citar algunos ejemplos, como se sabe, está amparada por el propio Tribunal Constitucional, de ahí que las Comunidades Autónomas estén legislando a partir de la realidad territorial, demográfica, socio-económica,... de la propia comunidad, lo que puede y debe contribuir, tal como está ocurriendo, a configurar legislaciones urbanísticas autonómicas adecuadas a las realidades de cada una de ellas, siendo esto indudablemente positivo.

(2) Este último es el caso de Castilla y León con la aprobación de la Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo.

(3) Una creciente recopilación legislativa de la normativa estatal y autonómica en, T. QUINTANA LÓPEZ y L. BALLESTEROS: *Legislación del suelo. Estatal y autonómica*, 2ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

Ilustran la idea a la perfección las peculiaridades de Castilla y León, que es la Comunidad Autónoma de mayor extensión geográfica, caracterizada, además, por su baja densidad demográfica y, además, desigualmente distribuida, pues el 60 por ciento del total de los habitantes, en torno al millón y medio, se concentra en cuarenta y seis municipios de más de cinco mil habitantes, de los cuales catorce están habitados por más de veinte mil personas, que, además, reúnen la mitad de la población total de la Comunidad; sólo cuatro municipios superan los cien mil habitantes. Frente al más del millón y medio de personas que representa el sesenta por ciento de la población, a que ya nos hemos referido, el otro cuarenta por ciento, un millón de personas, vive en dos mil doscientos municipios, de los cuales sólo un 9 por ciento tiene entre dos mil y cinco mil habitantes, sumando unos doscientos cincuenta mil habitantes; el resto, es decir, setecientos cincuenta mil personas viven en dos mil ciento veintiséis municipios de menos de dos mil habitantes, de los que sólo ciento cincuenta superan las mil personas. Un último dato para no hacer más fatigosa la lectura: el 19 por ciento de los municipios de la Comunidad —cuatrocientos cuarenta y seis— no superan los cien habitantes<sup>4</sup>.

Esta realidad, junto a los valores naturales y culturales que atesora Castilla y León, no puede ser ajena a los poderes públicos y, en particular, al legislador, por lo que ya los preámbulos de las dos leyes autonómicas que hoy disciplinan el territorio de Castilla y León se hacen eco de circunstancias como “la gran extensión, fragmentación administrativa municipal, debilidad demográfica, sistema urbano poco estructurado” (Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio, LOTCyL, en adelante), o “la debilidad demográfica y la fragmentación administrativa (...) la relevancia que ha de darse al tratamiento del suelo rústico y de los pequeños municipios. (pues) En efecto, Castilla y León es una Comunidad singular por su tamaño y por la estructura de su poblamiento: aquí lo que no es urbano no puede ser concebido como simple no urbanizable, y lo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural con valores propios. Tampoco puede ignorarse el escaso grado de urbanización, apenas el uno por ciento del territorio, a pesar de la profunda herencia urbana de origen medieval; y desde luego, la falta de tamaño suficiente

**LAS DOS LEYES  
AUTONÓMICAS QUE  
DISCIPLINAN EL TERRITORIO  
DE CASTILLA Y LEÓN SE  
HACEN ECO DE SU GRAN  
EXTENSIÓN, FRAGMENTACIÓN  
ADMINISTRATIVA MUNICIPAL,  
DEBILIDAD DEMOGRÁFICA  
Y SISTEMA URBANO POCO  
ESTRUCTURADO**

(4) Estos datos han sido extraídos de la memoria de la Propuesta del Gobierno Autonómico para la consecución del Acuerdo de Pacto Local de Castilla y León, aprobada por el Consejo de Gobierno el 17 de octubre de 2002.

dificulta la eficacia de los servicios, muy vinculada al grado de concentración de la población activa”. Éstas son las circunstancias que el legislador autonómico ha considerado expresamente en el preámbulo de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL, en adelante) como justificativas del modelo territorial por el que ha optado su redactor.

A las dos leyes citadas, de Ordenación del Territorio y de Urbanismo de Castilla y León, es de esperar que le sigan, por lo que a la primera se refiere, la aprobación de los distintos instrumentos de ordenación territorial que prevé como desarrollo de la misma<sup>5</sup>, y a la Ley de Urbanismo, el desarrollo reglamentario; en este último caso, mientras esto no ocurra, han de ser aplicados los reglamentos urbanísticos estatales de acuerdo con la tabla de vigencias que, en relación con la LUCyL, ha sido aprobada por Decreto 223/1999, de 5 de agosto.

### III. ASPECTOS DESTACABLES DE LA NORMATIVA URBANÍSTICA DE CASTILLA Y LEÓN

De lo expuesto más arriba se deduce sin dificultad que la pretensión del legislador autonómico ha sido dotar a la Comunidad de un marco normativo completo en la materia a partir de la legislación estatal de aplicación general, de forma que en la LUCyL tienen cabida la regulación sobre el régimen del suelo, el planeamiento urbanístico, la gestión, la intervención en el uso del suelo y en el mercado inmobiliario o las reglas sobre la información urbanística y participación social, cuestiones que forman parte de la tradicional normativa urbanística española, pero que encuentran en la legislación de Castilla y León algunas particulares formulaciones que la diferencian de la regulación supletoria estatal. A las más destacables de esas peculiaridades normativas nos vamos a referir a continuación<sup>6</sup>.

#### A) La regulación del suelo rústico

Conforme a lo que ya prevé la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante, LRSV), el suelo no urbanizable –suelo rústico en Castilla y León<sup>7</sup>– no tiene ya su tradicional consideración residual, sino que tendrán tal condición

(5) Se trata de las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León, que han de ser aprobadas mediante ley, y de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional y de los Planes y Proyectos Regionales que habrán de ser aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno; por último, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, cuya regulación se remite a la normativa específica, y cuya aprobación también corresponde la Comunidad Autónoma, máxime después de la STC 306/2000, de 12 de diciembre.

(6) Para un estudio más completo del ordenamiento territorial de Castilla y León, vid. E. SÁNCHEZ GOYANES (Director), *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, El Consultor, Madrid, 2000. También, está analizada la legislación urbanística de Castilla y León en un estudio conjunto de ésta y las del Estado y resto de Comunidades Autónomas en T. QUINTANA LÓPEZ (Coordinador): *Derecho Urbanístico. Estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

(7) “(...) denominado de nuevo suelo rústico, tanto para manifestar su carácter no subordinado al urbano, como para reconocer la pervivencia real del concepto”. Preámbulo de la LUCyL.

exclusivamente los terrenos que deban ser preservados de la transformación urbanística en atención a las circunstancias fijadas en el artículo 9 LRSV y, en su desarrollo, artículo 15 LUCyL.

En este último precepto figura como circunstancia determinante de la clasificación de los terrenos como suelo rústico la inadecuación de los mismos para soportar desarrollo urbanístico [art. 15.d) LUCyL], cuya vigencia resultaba dudosa aun eliminado del artículo 9.2ª LRSV su inciso final (“así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”) mediante el Real Decreto ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Esta duda hoy, sin embargo, no se plantea, dado que el criterio de la “inadecuación” ha sido rehabilitado por el legislador estatal mediante la reciente Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, a través de la que se ha vuelto a reformar el artículo 9.2ª LRSV para considerar como suelo no urbanizable “aquellos otros (terrenos) que considere (el planeamiento general) 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”. Con esta nueva formulación básica, no sólo encuentra cobertura la referencia del artículo 15 LUCyL a la inadecuación de los terrenos para su urbanización, sino también otros criterios que este mismo precepto prevé de forma complementaria a los que expresamente contempla el artículo 9 LRSV, como, por ejemplo, las referencias a los valores recreativos de los terrenos, a la necesidad de recuperar valores perdidos, o a los riesgos tecnológicos que pudieran afectar a los terrenos, circunstancias todas ellas que determinan la preservación del suelo del proceso de desarrollo urbanístico en Castilla y León. Por otro lado, tampoco ofrece duda la cobertura que proporciona la jurisprudencia constitucional a los criterios complementarios de clasificación del suelo no urbanizable que, más allá de las dos reglas que integran el artículo 9 LRSV, contiene el artículo 15 LUCyL; a estos efectos cabe recordar la STC 164/2001, de 11 de julio, en la que se afirma que los criterios de clasificación del suelo no urbanizable del artículo 9 LRSV “permite(n) identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma”, lo cual, determina, a juicio del Máximo Intérprete de la Constitución “la conformidad constitucional del artículo 9 LRSV”.

Más allá de la consideración realizada acerca de la supresión de este criterio de clasificación del suelo, es justo reconocer el esfuerzo que ha realizado el legislador autonómico para disciplinar el uso del suelo rústico mediante la previsión de distintas categorías en las que el planeamiento general podrá dividir esta clase de suelo<sup>8</sup>, vinculando a cada una de estas categorías la posibilidad de que sean rechazados o no toda una suerte de usos en suelo rústico; en todo caso, pese a la categorización del suelo rústico por el planeamiento general que permite el artículo 16 LUCyL, y pese a la distinción de usos a realizar en esta clase de suelo entre los ajustados a la naturaleza rústica del terreno y los que se consideran excepcionales (art. 23 LUCyL), la operativa autorizatoria de los mismos no difie-

(8) El artículo 16 LUCyL prevé las siguientes ocho categorías de suelo rústico: común, de entorno urbano, con asentamiento tradicional, con protección agropecuaria, con protección de infraestructuras, con protección cultural, con protección natural y con protección especial.

re en términos generales de la tradicional en nuestro ordenamiento, es decir, se prevén usos permitidos, otros se prohíben y otros se someten a autorización, todo ello en función de la categoría de suelo rústico en que se pretendan llevar a cabo; en el último caso, para los usos sometidos a autorización, entra en juego la apreciación del interés público, en su caso, por parte de la Administración autonómica<sup>9</sup>. Con ello el legislador de Castilla y León ha puesto las bases para superar la tradicional parquedad con que ha sido objeto de atención el suelo no urbanizable por nuestro Derecho urbanístico y, por extensión, por el planeamiento general, lo que explica la profusa y, con gran frecuencia, contradictoria aplicación que vienen teniendo, desde hace décadas, las limitaciones de uso del suelo no urbanizable y urbanizable no programado establecidas en los artículos 85 y 86 del texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976<sup>10</sup>, todavía hoy de aplicación supletoria.

## B) Planeamiento

El legislador de Castilla y León ha estado atento no sólo al papel central que ha desempeñado tradicionalmente y sigue teniendo el planeamiento en el Derecho urbanístico español<sup>11</sup> desde la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, sino que tampoco se ha apartado del esquema ya conocido en nuestro Derecho. En efecto, por una parte, la delimitación del derecho de propiedad del suelo se reitera tributario de lo que dispongan las leyes y las determinaciones del planeamiento (art. 7.1 LUCyL); por otro lado, la tipología de los instrumentos de planeamiento responde a los tradicionales conceptos de ordenación territorial o planeamiento de ámbito supramunicipal, a cuyos instrumentos ya nos hemos referido anteriormente, y planeamiento urbanístico, de ámbito municipal, que obedece a su conocida doble función: planeamiento general y planeamiento de desarrollo.

La primera función la cumple el planeamiento urbanístico mediante dos tipos de instrumentos. El Plan General de Ordenación Urbana, de elaboración obligatoria en los municipios de población igual o superior a 20.000 habitantes, así como en los que, en atención a su carácter de centro comercial, su situación en entornos urbanos u otras circunstancias, se determine reglamentariamente; siendo potestativo para el resto de municipios. Para éstos, precisamente, es obligatoria la elaboración de Normas Urbanísticas Municipales, que de esta forma vienen a sustituir a las viejas normas subsidiarias municipales y a los proyectos de delimitación de suelo urbano previstos en el

(9) No es factible hacer en este lugar un análisis pormenorizado de los artículos 23 a 29 LUCyL, en los que se establece el régimen de usos del suelo rústico según las diversas categorías en las que lo haya dividido el correspondiente instrumento de planeamiento. Sobre el particular, con más detalle, T. QUINTANA LÓPEZ: "El suelo excluido del proceso urbanizador. Referencia a Castilla y León", *REALyA*, 280-281, págs. 267 a 289.

(10) Sobre el particular, vid. T. QUINTANA LÓPEZ: "Tradicón y renovación en el control urbanístico de los usos constructivos en suelo no urbanizable", *RDUyMA*, 158, págs. 95 a 128.

(11) Como muestra, vid. el artículo 2 LRSV y los fundamentos jurídicos 6º y 8º de la STC 164/2001, de 11 de julio.

texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976. A pesar de estar previstos este par de instrumentos de planeamiento general y regulados respectivamente en los artículos 40 a 43 y 44 y 45 LUCyL, la especial configuración geográfica y poblacional de Castilla y León ha aconsejado que la falta de formulación municipal de planeamiento general pueda ser suplida, aunque limitadamente, por parte de la Administración autonómica mediante la aprobación de Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional –instrumento de ordenación territorial, como sabemos– una de cuyas funciones puede ser “concretar la ordenación urbanística de los Municipios sin plan de ordenación propio, clasificando el suelo según lo previsto en la legislación urbanística, y estableciendo cuando sea necesario la normativa sobre uso del suelo” [art. 14.2.d) LOTCyL], funciones que nos recuerdan a las encomendadas a las tradicionales normas subsidiarias de ámbito provincial.

A falta de planeamiento general y de Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional, la clasificación del suelo es la que se deriva del artículo 11 LRSV y reitera el artículo 30 LUCyL, es decir, de suelo urbano y suelo no urbanizable o rústico; en estos municipios, que hoy por hoy aún son muchos en Castilla y León, lo que justifica una especial consideración en este lugar, el régimen del suelo obedece a las determinaciones de aplicación directa que prevén los artículos 31 y 32 LUCyL respectivamente para el suelo urbano y el suelo rústico, previsiones que nos recuerdan a las que bajo el rótulo de “normas de aplicación directa” contenían los artículos 138 y 139 del TR de 1992, o, con anterioridad, el artículo 72 del texto refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1976. No obstante, el régimen prescrito para el suelo urbano y rústico en los municipios carentes de planeamiento en Castilla y León hoy es más pormenorizado que el que imponían las normas estatales citadas, de forma que en el suelo urbano, considerado como tal por concurrir en él las tradicionales condiciones exigidas por nuestro ordenamiento urbanístico (terrenos que formen parte de un núcleo de población y cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica, así como los terrenos consolidados por la edificación en al menos la mitad de los espacios no ocupados por vías públicas o espacios libres existentes), se imponen a sus propietarios ciertas cargas para el ejercicio del *ius edificandi* (completar la urbanización de los terrenos para que alcancen la condición de solar y ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos necesarios para regularizar las vías

**POR MEDIO DE  
LAS DIRECTRICES DE  
ORDENACIÓN DE ÁMBITO  
SUBREGIONAL  
LA ADMINISTRACIÓN  
AUTONÓMICA PUEDE  
SUPLIR, LIMITADAMENTE,  
LA FALTA DE FORMULACIÓN  
MUNICIPAL DE PLANEAMIENTO  
GENERAL**

públicas existentes), así como importantes limitaciones al mismo, tanto para la realización de construcciones de nueva planta, como para la reforma, rehabilitación o ampliación de las ya existentes, limitaciones que se refieren también a los deberes de los propietarios en cuanto al uso y conservación de los inmuebles, a la adaptación al ambiente de las construcciones, altura máximas de las mismas (tres plantas), régimen de alineaciones y prohibición de construcciones de uso residencial que no sean afines a los tradicionales del municipio (art. 31 LUCyL); el suelo rústico, con independencia de que eventualmente se vea afectado por un régimen de protección, el resto recibe el tratamiento del suelo rústico común, lo que supone, a efectos de los usos de que es susceptible, la aplicación del artículo 26 LUCyL, precepto que distingue entre usos permitidos, sometidos, en su caso, a la licencia urbanística, y usos excepcionales, sujetos, además, a la autorización regulada en el artículo 25.2 LUCyL; en todo caso, los propietarios de suelo rústico en municipios sin planeamiento están sometidos al respeto de dos reglas: la altura máxima de las construcciones, que, en general, será de dos plantas, y la adaptación de aquéllas a las características del entorno inmediato y paisaje circundante (art. 32 LUCyL).

En lo que se refiere al planeamiento de desarrollo, sin perjuicio de que el planeamiento general deba contener la ordenación detallada para el suelo urbano consolidado e, incluso, potestativamente, para el suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado, lo cierto es que la ordenación detallada es el ámbito del llamado planeamiento de desarrollo, integrado por dos instrumentos: los Estudios de Detalle y los Planes Parciales. Los primeros (art. 45 LUCyL), llamados a operar en suelo urbano, tanto consolidado como no consolidado, en el primer caso tienen como función completar la ordenación e, incluso, modificar la ordenación detallada establecida por el planeamiento general; al suelo urbano no consolidado, además de lo anterior, podrán dotarle de ordenación detallada; se trata, pues, de un instrumento de planeamiento concebido con funciones más amplias de lo que tradicionalmente han tenido los Estudios de Detalle en el Derecho urbanístico estatal; en todo caso, estos instrumentos no pueden ser aprobados en ausencia de planeamiento general ni modificar la ordenación general que éste pudiera haber establecido. Los segundos, los Planes Parciales, pertenecen al dominio del suelo urbanizable; pueden dotar, modificar o completar la ordenación detallada del suelo urbanizable delimitado, según las determinaciones que sobre esta categoría de suelo urbanizable hubiera previsto el planeamiento general; en suelo urbanizable no delimitado, el plan parcial, además de establecer la ordenación detallada, puede, incluso, delimitar el sector correspondiente.

Al igual que los anteriores –los Estudios de Detalle y Planes Parciales– los planes especiales, con sus particularidades, también forman parte del planeamiento de desarrollo, pues ésta es la tarea fundamental de esta clase de planes en relación con el planeamiento general, si bien es posible su aprobación en ausencia de éste o, incluso, para sustituir algunas de sus determinaciones, siempre con el límite de la ordenación general, que no puede en ningún caso establecer ni, si ya lo estuviera, modificar. Con estos límites, los planes especiales se configuran en el artículo 47.1 LUCyL de manera abierta en su contenido, pues, expresamente “pueden tener por objeto desarrollar, completar e incluso de forma excepcional sustituir las determinaciones del planeamiento general, a fin de pro-

teger ámbitos singulares, llevar a cabo operaciones de reforma interior, coordinar la ejecución de dotaciones urbanísticas, u otras finalidades que se determinen reglamentariamente”.

Además de la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial, la Comunidad Autónoma mantiene la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general y de parte del planeamiento de desarrollo, en concreto, la aprobación definitiva de los Planes Parciales en Municipios de menos de 20.000 habitantes cuando no cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, así como los planes parciales que se aprueben en suelo urbanizable no delimitado, y los Planes Especiales no previstos en el planeamiento general, es decir, aprobados en ausencia de planeamiento general; el resto de Planes Parciales y Especiales y, en todo caso, los Estudios de Detalle son de aprobación municipal, lo que supone un claro reforzamiento del papel de los Municipios en materia urbanística; línea de reforzamiento en la que se inscribe la reforma de la LUCyL realizada por la Ley 10/2002, de 10 de julio, para todos aquellos municipios cuyo planeamiento general haya sido adaptado a la LUCyL, en la que se prevé la delegación de la competencia para aprobar instrumentos de desarrollo o modificaciones de los instrumentos de planeamiento que no afecten a la ordenación general; incluso se atribuye a la competencia municipal la aprobación definitiva de este tipo de modificaciones cuando el Municipio esté dotado de plan general adaptado a la LUCyL.

Por último, enlazando con lo que va a ser objeto de atención a continuación, la gestión urbanística, resulta oportuno recordar que el legislador de Castilla y León se ha alejado de la tradicional programación para la ejecución de las actuaciones urbanísticas en que se asentaba, al menos formalmente, nuestro derecho urbanístico hasta la supresión de la dualidad suelo urbanizable programado y no programado mediante el Real Decreto-ley de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales, aprobado en el año 1996, supresión ratificada por la LRSV, según explica su exposición de motivos, de la que se hace eco la propia de la LUCyL, que viene a expresarse en unos términos muy similares a aquella<sup>12</sup>. Seguramente la manifestación más clara de lo anterior se encuentra en la posibilidad de ser promovida por los particulares la urbanización de terrenos clasificados como suelo urbanizable no delimitado mediante la elaboración por aquéllos de planes parciales para su aprobación administrativa [art. 50.1 LUCyL, en relación con el art. 46.1.b) de la misma ley].

### C) Gestión

Partiendo del esquema previsto en el TR de 1992, la LUCyL introduce importantes novedades en la regulación de la gestión urbanística. En efecto, semejante a las actuaciones asistemáticas del TR de 1992, la LUCyL regula las actuaciones aisladas, llamadas a com-

(12) Exposición de motivos de la LRSV: “El régimen urbanístico del suelo prescinde así de imponer a los propietarios un sistema de actuaciones programadas por la Administración, sin datos ni garantías efectivas que aseguren su ejecución, que ésta sólo está en condiciones de ofrecer en relación a sus propias actuaciones”; por su parte, la exposición de motivos de la LUCyL: “(...) mientras en la legislación anterior las actuaciones se programaban al clasificar el suelo, generando inmediatas rentas de monopolio y obstrucciones en caso de incumplimiento, ahora no habrá programación vinculante en tanto no se concreten compromisos efectivos en la fase de gestión”.

pletar la urbanización de las parcelas en suelo urbano consolidado para que alcancen la condición de solar, o bien para servir a la ejecución de dotaciones urbanísticas a través de la expropiación o la imposición de contribuciones especiales. Por otro lado, las actuaciones sistemáticas del TR de 1992 tienen su reflejo en las que denomina y regula la LUCyL como actuaciones integradas, cuyo objeto es la urbanización de los terrenos clasificados como suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable, además del cumplimiento de los deberes que pesan sobre sus propietarios, dentro de lo que se denominan unidades de actuación, coincidentes o no con un sector, pero, en cualquier caso, un ámbito territorial en el que este tipo de actuaciones resulten operativas (art. 73.2 LUCyL). La delimitación de las unidades de actuación corresponde al instrumento de planeamiento que establezca la ordenación detallada, cuestión a la que ya nos hemos referido, y a partir de esa delimitación, es decir, una vez aprobado el instrumento de ordenación detallada o, en su caso, conjuntamente con el mismo, habrá de ser aprobado el Proyecto de Actuación, es decir, las bases técnicas y económicas de una o varias actuaciones integradas, aprobación que corresponde siempre al Municipio.

Aprobado el Proyecto de Actuación se entenderá aprobado el sistema de actuación que aquél proponga (art. 74.3 LUCyL), sistema de actuación que será alguno de los cinco regulados en los artículos 78 y siguientes LUCyL, algunos de ellos de conocida aplicación en el tradicional Derecho urbanístico español, como son los sistemas de compensación, cooperación y expropiación, pero otros relativamente novedosos en su formulación legislativa: el concierto y la concurrencia. La gestión urbanística a través del concierto tiene como presupuesto que todos los terrenos de la unidad de actuación, a excepción de los de uso de dominio público, sean de un mismo propietario o de varios solidariamente garantes de llevar a cabo la actuación, erigiéndose el propietario único o los solidariamente vinculados mediante convenio en la figura de urbanizador. El sistema de concurrencia supone la selección del urbanizador mediante concurso convocado por el Ayuntamiento de oficio o a iniciativa de un particular que presente ante aquél un Proyecto de Actuación para su aprobación; este sistema permite la separación entre el adjudicatario del concurso –urbanizador– y los propietarios de los terrenos, sobre los que pesa la obligación de retribuir al urbanizador en metálico o con parte de los solares resultantes, separación que, como indica la exposición de motivos de la LUCyL, responde a que “se prefiera así fomentar la inversión en infraestructuras que forzar a la empresa privada a consumir recursos adquiriendo suelo”.

Como formas complementarias de gestión urbanística, la LUCyL regula la ocupación directa y los convenios urbanísticos. Mediante la primera se habilita la obtención de terrenos previamente reservados por el planeamiento para dotaciones urbanísticas, a cambio de los cuales se debe reconocer a los antiguos propietarios el derecho a integrarse en una unidad de actuación en la que el aprovechamiento lucrativo total permitido por el planeamiento exceda del que corresponde a los propietarios de la unidad de actuación; se trata, por tanto, de una manifestación de la potestad expropiatoria con una forma particular de indemnización que, por cierto, puede llegar a materializarse en el abono del correspondiente justiprecio cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 93.6 LUCyL, es decir, el transcurso de cuatro años sin que haya sido aprobado el proyecto

de Actuación de la unidad en la que se hubiera integrado el propietario privado de sus terrenos para ser destinados a dotaciones urbanísticas. Constituye también una aportación novedosa al ordenamiento urbanístico la regulación de los convenios urbanísticos que, como se sabe, han sido y son profusamente utilizados en la práctica, aun habiendo carecido en otro tiempo de normativa reguladora; en todo caso, la aportación de la LUCyL al régimen de este tipo de convenios en muchos casos no va más allá de lo que ya forma parte del cuerpo jurisprudencial elaborado sobre ellos, como, por ejemplo, al proscribir que mediante este tipo de acuerdos quede limitado el ejercicio de las competencias administrativas ni dispensados de su cumplimiento los deberes urbanísticos que la propia legislación o el planeamiento establezcan, sin perjuicio de que puedan incluir en su contenido, como objetivo, la modificación o revisión del planeamiento; desde una perspectiva más formal, el artículo 94.2 LUCyL establece una serie de reglas dirigidas a facilitar la transparencia y publicidad de los convenios urbanísticos, lo que expresa un apreciable interés por erradicar el oscurantismo que con frecuencia ha acompañado no sólo la gestación, sino también la ejecución de los convenios urbanísticos; en este sentido, se impone la obligación de publicarlos en el Boletín Oficial de la Provincia y el sometimiento de los mismos al régimen de consulta pública, en su caso, también, la incorporación de los convenios a los expedientes de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planeamiento, cuando con este objeto hayan sido aprobados, o, en fin, en los convenios en los que se establezcan cláusulas referentes al cumplimiento del deber legal de cesión del aprovechamiento correspondiente al Ayuntamiento, se ajustarán a las previsiones de integración y transmisión de bienes de los patrimonios públicos del suelo, según establecen los artículos 125 y 127 LUCyL; en todo caso, la escasa regulación que contiene esta ley sobre los convenios urbanísticos sin duda obedece al deseo de evitar que un exceso de regulación haga que pierdan la versatilidad que se espera de los mismos al amparo de la libertad de pactos o autonomía de la voluntad de que gozan las partes que los suscriban.

#### **D) Intervención en el uso del suelo**

Bajo este rótulo, que se corresponde con el Título IV LUCyL, se regulan la licencia urbanística, el fomento de la edificación, conservación y rehabilitación y, por último, la protección de la legalidad urbanística.

**JUNTO A LOS TRADICIONALES  
SISTEMAS DE GESTIÓN  
URBANÍSTICA  
(COMPENSACIÓN,  
COOPERACIÓN Y  
EXPROPIACIÓN),  
LA LEY 5/1999 REGULA  
TAMBIÉN LA OCUPACIÓN  
DIRECTA Y LOS CONVENIOS  
URBANÍSTICOS**

El régimen de la licencia urbanística en la legislación de Castilla y León no es ajeno a las previsiones que subsisten sobre el particular en el TR de 1992<sup>13</sup>, a partir de las cuales, los artículos 97 y siguientes LUCyL someten a la obligación de obtener licencia la realización de cualquier acto de uso del suelo que exceda de la normal utilización de los recursos naturales, ejemplificando, además, la obligación con el enunciado de una larga lista de usos. Además, hay que valorar el esfuerzo realizado por el legislador autonómico para plasmar la necesaria coordinación de estas licencias con otras autorizaciones estrechamente relacionadas con ellas, como las licencias de actividad o las autorizaciones para la realización de usos en suelo rústico, en la línea de las soluciones dadas por el derecho urbanístico estatal; también ha de ser reconocido el empeño de la ley autonómica por dotar de eficacia a la licencia urbanística otorgada, al imponer, por ejemplo, al titular de la licencia la obligación de disponer de un ejemplar autorizado a pie de obra o de mostrar mediante anuncio visible las características esenciales de la misma, o al someter a caducidad la licencia que no se llega a materializar mediante la realización del uso del suelo autorizado dentro de los plazos previstos, pudiendo acordarse en ese caso por el Ayuntamiento, incluso, la sujeción de los terrenos y obras realizadas al régimen de venta forzosa. Finalmente, este apretado repaso del régimen de la licencia urbanística en Castilla y León no puede pasar por alto las referencias de la LUCyL a las excepciones al ámbito de aplicación de la obligación de obtener licencia urbanística; más allá de lo previsto para todo el Estado en el artículo 244.2, 3 y 4 TR de 1992, no requerirán licencias urbanísticas municipales en Castilla y León los actos amparados por órdenes de ejecución y los promovidos por el Ayuntamiento; tampoco requerirán licencia urbanística las obras públicas eximidas expresamente por la legislación sectorial y de ordenación del territorio, remisión que conecta con uno de los efectos que la aprobación de los Planes y Proyectos Regionales<sup>14</sup> genera sobre las obras públicas e instalaciones definidas en estos instrumentos de ordenación territorial, es decir, el no estar sometidos a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 22.5 LOTCyL).

El fomento de la edificación, conservación y rehabilitación se apoya en instituciones de contrastada aplicación en nuestro derecho urbanístico, como lo han sido, entre otras, tradicionalmente las órdenes de ejecución en que se concreta el deber de los propietarios de mantener los inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, siempre dentro del límite del deber de conservación,

(13) Artículos 242.1 y 6, 243.1 y 2 y 244.2.3 y 4.

(14) Recientemente, las Cortes de Castilla y León han aprobado la Ley 9/2002, de 10 de julio, para la declaración de Proyectos Regionales de Infraestructuras de Residuos de singular interés para la Comunidad, mediante la que se prevé que las plantas o centros de tratamiento, depósito, eliminación y valorización de residuos puedan ser declarados por ley Proyectos Regionales cuando concurren motivos de singular interés para la Comunidad (artículo 1.1), declaración a la que se vinculan además de los efectos previstos en el artículo 22.5 LOTCyL, los que se derivan del artículo 1.3 de la propia Ley 9/2002, de 10 de julio, es decir que "los actos de uso de suelo previstos en los Proyectos Regionales a los que se refiere esta Ley, no requerirán la autorización de uso excepcional en suelo rústico establecida en el artículo 25 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León". Por último, debe ser anotado que sobre la Ley 9/2002, de 10 de julio, ha sido promovido recurso de inconstitucionalidad, admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 2002.

deber que se sitúa en la mitad del coste de reposición del bien, excluido el valor del suelo (art. 8.2 *in fine* LUCyL). Precisamente, más allá del límite del deber de conservación en los términos señalados, o cuando esas obras no puedan ser autorizadas por estar declarado el inmueble fuera de ordenación, está llamada a operar la declaración de ruina, declaración que no siempre determinará la demolición del edificio, sino que “la declaración de ruina detallará (...) los plazos para la rehabilitación o demolición del inmueble”, lo que abre una doble posibilidad ante dicha declaración: la demolición, pero también la rehabilitación<sup>15</sup>, lo que constituye una vía de impulso de la conservación del patrimonio inmobiliario; en todo caso, procederá la conservación o rehabilitación de los inmuebles que tengan la consideración de Monumentos o estén catalogados pese a que se vean afectados por una declaración de ruina. Como instrumento novedoso previsto por la LUCyL al servicio del cumplimiento del citado deber de conservación que afecta a los propietarios y para facilitar el cumplimiento municipal de sus competencias, el artículo 110 impone a los propietarios el deber de promover la inspección de sus construcciones mediante facultativo competente, con el objeto de conocer el estado de conservación y poder exhibir, como prueba del mismo, el certificado emitido por aquél a requerimiento del Ayuntamiento.

El tercer y último capítulo que forma parte de la “intervención en el uso del suelo” (Título IV, LUCyL), regula bajo el rótulo de “protección de la legalidad” tres mecanismos diferentes pero estrechamente relacionados: la inspección urbanística, las medidas de protección y restauración de la legalidad urbanística y un dispositivo sancionador integrado por infracciones y sanciones en la materia, mecanismos cuya aplicación se atribuye a la competencia municipal (artículo 111.1 LUCyL), previendo, sin embargo, la intervención de la Diputación provincial, cuando el Ayuntamiento no las ejerza de acuerdo con lo establecido en la propia ley (artículo 111.2 LUCyL), y posibilitando, además, que la Administración autonómica también pueda poner en marcha esos mecanismos cuando se hallen afectados intereses supramunicipales, particularmente cuando se trate de parcelaciones urbanísticas u otros usos del suelo rústico prohibidos o sujetos a autorización (artículo 111.3 LUCyL), previsiones que posibilitan la intervención autonómica pero que son respetuosas con la autonomía municipal de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional habida en esta materia, de la que es un significativo ejemplo la STC 148/ 1991, de 4 de julio. La mayor novedad que aporta la LUCyL en lo que constituye la “protección de la legalidad” está en la formalizada regulación de la actividad administrativa de inspección urbanística, integrada por “la investigación y comprobación del cumplimiento de la legislación y el planeamiento urbanísticos, (y) la propuesta de adopción de medidas provisionales y definitivas de protección y en su caso de restauración de la legalidad urbanística, así como la incoación de expedientes sancionadores por infracción urbanística” (artículo 112.1 LUCyL), actuaciones de inspección que podrán llevar a cabo las Administraciones atendiendo a los criterios ya señalados anteriormente y previstos en el artículo 111 citado en sus tres apartados; es decir, la Administración municipal, la provincial y la autonómica.

(15) Cfr. artículo 247.1 TR de 1992, declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo, debido a su confesado carácter supletorio, a cuyo tenor “cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará esta situación y acordará la total o parcial demolición...”.

### E) Intervención en el mercado del suelo

En términos generales, el legislador de Castilla y León no se ha alejado al regular los instrumentos de intervención en el mercado del suelo de los antecedentes que representan sobre el particular los artículos 276 a 299 TR de 1992 antes de que fuera dictada la STC 61/1997, de 20 de marzo, máxime cuando la declaración de inconstitucionalidad que ésta efectúa obedece a motivos competenciales. En efecto, tomando como base esa regulación de los patrimonios municipales del suelo, los artículos 223 a 228 LUCyL prevén tres tipos de patrimonios públicos de constitución obligatoria o potestativa, según los casos: de la Administración autonómica, de los Municipios y de las Diputaciones provinciales, patrimonios que se integran por terrenos de distinta naturaleza (art. 124.1) y a los que también habrán de ser adscritos fondos de diversa procedencia, como los créditos que tengan como garantía hipotecaria los bienes incluidos en estos patrimonios, los intereses o beneficios de sociedades o entidades en las que se aporten como capital público bienes de dichos patrimonios, así como las transferencias y consignaciones presupuestarias cuyo fin sea la conservación, ampliación o gestión de los mismos (art. 124.2 LUCyL); en todo caso, también está previsto que el planeamiento pueda fijar reservas sobre suelo urbanizable no delimitado para su incorporación al patrimonio público del suelo, lo que supondrá la declaración de utilidad pública de los terrenos incluidos en la reserva y la sujeción de todas las transmisiones que se efectúen a los derechos de tanteo y retracto (art. 128 LUCyL).

El régimen de los patrimonios públicos —no ya sólo municipales— del suelo en la LUCyL responde a la naturaleza de patrimonio separado que atribuye con carácter básico a los patrimonios municipales del suelo el artículo 276.2 TR de 1992, de manera que, además de la específica procedencia de los bienes que los integran y fondos adscritos a los mismos, su destino está dirigido a atender algunos de los fines de interés social previstos por el planeamiento urbanístico, fines que relaciona en sus diversos apartados el artículo 125.1 LUCyL; especial mención a nuestros efectos requiere la previsión del apartado dos de este mismo artículo, en cuanto dispone que: “Cuando el planeamiento urbanístico establezca determinaciones para los bienes de los patrimonios públicos de suelo incompatibles con los fines señalados en el número anterior, su Administración titular deberá enajenarlos por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, destinando los ingresos obtenidos a los citados fines” disposición que ha de ser aplicada teniendo en cuenta el reconocimiento del derecho de reversión que efectúa el artículo 40.3 LRSV sobre los terrenos expropiados para la formación o ampliación del patrimonio municipal del suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se lleve a cabo en el marco de su revisión, fueran alterados usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento del valor de los mismos; parece claro que el recurso a la reversión como forma de evitar la tentación de especular por parte de los propios municipios también resulta aplicable a las demás Administraciones que en Castilla y León pueden constituir y gestionar patrimonios públicos del suelo, para lo que, además, pueden hacer uso de la potestad expropiatoria (art. 126.2 LUCyL). Consecuentemente con los fines de interés social a que han de ser destinados los bienes integrantes de los patrimonios públicos del suelo, la transmisión de los mismos se encuentra estrechamente pautada por el

artículo 127 LUCyL y, en todo caso, si la transmisión de los mismos se efectúa a título oneroso, los ingresos obtenidos por su enajenación deben ser destinados a alguno de los fines de interés social previstos por el artículo 125 LUCyL, entre los que se encuentra la conservación, gestión o ampliación de los propios patrimonios públicos del suelo, lo que constituye una clara manifestación del carácter separado que tienen los patrimonios públicos del suelo respecto del resto del patrimonio de la entidad titular de los mismos.

Además de la regulación del derecho de superficie y de los derechos de tanteo y retracto, la LUCyL incluye un novedoso instrumento de intervención, los llamados Programas Municipales del Suelo, que podrán elaborar los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación Urbana, cuya finalidad es también contribuir a la regulación del mercado inmobiliario mediante el establecimiento de “previsiones técnicas, económicas y temporales para la ejecución de los sistemas generales y otras dotaciones urbanísticas públicas previstas en el planeamiento, así como para el desarrollo de los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado cuya incorporación al mercado de suelo se considere prioritaria” (art. 129.1 LUCyL). Nótese que los llamados Programas Municipales del Suelo, pese a los límites temporales con que está previsto su período de vigencia —el mandato de la corporación municipal que lo apruebe— (art. 129.3 LUCyL) constituyen instrumentos idóneos para dotar de una cierta programación al proceso de desarrollo urbanístico, toda vez que estos programas pueden vincular los presupuestos municipales durante el período de tiempo en que se encuentren en vigor con el objeto de priorizar determinado desarrollo urbanístico conforme prevea el propio programa, lo cual puede constituir una forma de someterlo a programación temporal y, por ello, de dirigismo municipal del desarrollo urbano.

## F) Información y participación

En el Título VII, junto a otros contenidos, la LUCyL desarrolla lo dispuesto con carácter básico por el artículo 6 LRSV, es decir, la garantía de la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, del derecho a la información de entidades y particulares y del derecho a conocer las condiciones urbanísticas aplicables a una finca o sector determinado. En sus previsiones se alojan instrumentos bien conocidos en el Derecho urbanístico, cuyo diseño básico se encuentra en la

**EN ARAS DE CONSEGUIR  
UNA MAYOR TRANSPARENCIA  
Y PUBLICIDAD DE  
LAS ACTUACIONES  
URBANÍSTICAS, LA LEY  
CREA EL REGISTRO DE  
URBANISMO DE CASTILLA  
Y LEÓN Y RECONOCE  
EL DERECHO A  
LA INFORMACIÓN  
URBANÍSTICA**

legislación estatal (art. 16.2 LRSV), como la consulta urbanística, para cuya operatividad se impone a los Municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con plan general la creación de la cédula urbanística, sin perjuicio de que el resto de municipios voluntariamente también puedan crearla (arts. 146 a 148 LUCyL). Igualmente regula, como ha sido tradicional en nuestro ordenamiento, la publicidad de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; lo que resulta novedoso es la creación de un órgano denominado Registro de Urbanismo de Castilla y León, con la función de acoger un ejemplar completo de los instrumentos de ordenación del territorio, planeamiento, gestión urbanística, y, además, convenios, estatutos de consorcios, sociedades urbanísticas y entidades urbanísticas colaboradoras aprobados en Castilla y León, para su consulta, con objeto de garantizar su publicidad (art. 145 LUCyL).

Por último, también constituye una novedad de la legislación urbanística de Castilla y León el reconocimiento del derecho a la información urbanística en unos términos que recuerdan el derecho a la información en materia ambiental, es decir, entendiendo por información urbanística toda la disponible por las Administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida a los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística y a la situación urbanística de los terrenos, así como a las actividades y medidas que puedan afectar a la misma (art. 141.3 LUCyL). Este derecho se reconoce a cualquier persona, física o jurídica, sin necesidad de acreditar un interés determinado, derecho que, sin embargo, se halla reforzado para los propietarios, otros afectados por la actuación urbanística y entidades representativas de intereses que se vean también afectados por aquélla, a los que se reconoce prioridad en el acceso a la información y a quienes resultará también de difícil justificación denegar la información que requieran aunque afecte a expedientes sujetos a algún procedimiento judicial o administrativo sancionador, o a datos personales, o proporcionados por terceros que no estuvieren jurídicamente obligados a facilitarlos, a documentos inconclusos, comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones públicas, o bien, aun en el supuesto de que la solicitud de información sea abusiva o no sea posible determinar su objeto, supuestos todos ellos que, de darse, permiten a la Administración denegar la información urbanística solicitada a quien no tenga un interés directo (art. 141.4 LUCyL), es decir, a quienes solamente ostenten el que podemos considerar como derecho general o básico a la información urbanística, del que, como sabemos, son titulares todas las personas.

# Principios generales de la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid

**ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH**

Catedrático de Derecho  
Administrativo  
Universidad Autónoma de  
Madrid

## Sumario:

**I. La formación del ordenamiento urbanístico de la CAM.** A) Introducción.  
B) Disciplina urbanística. C) Ordenación del territorio. D) La primera regulación propia de alcance general, aunque fragmentaria, en el marco de la legislación estatal.  
E) La codificación del derecho urbanístico de la CAM: significado y alcance de la Ley 9/2001. **II. El desarrollo sostenible como principio rector y fin de la ordenación urbanística: criterios sustantivos.** **III. La actividad urbanística como función pública. Facultades que comprende.** A) Garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo. B) Actividad de planeamiento. C) Ejecución del planeamiento. D) Intervención en el suelo del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario. **IV. La función social de la propiedad y su reflejo en el régimen del suelo.** A) La concepción de la propiedad: derechos y deberes generales. B) Novedades en el régimen específico de cada clase de suelo. a) Suelo urbano consolidado. b) Suelo urbano no consolidado. c) Suelo urbanizable sectorizado. d) Suelo urbanizable no sectorizado. e) Suelo no urbanizable de protección. C) Consecuencias del incumplimiento de deberes legales.

## I. LA FORMACIÓN DEL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO DE LA CAM

### A) Introducción

La Comunidad de Madrid (CAM) tiene atribuida por su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero), la plenitud de la función legislativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 26.3). Esta fórmula de atribución competencial difiere de la empleada en los estatutos de otras Comunidades (competencia “exclusiva”), pero los resultados prácticos no son distintos, ya que la plenitud de competencia legislativa faculta para regular íntegramente las materias sobre las que se proyecta.

En la que aquí nos interesa, la CAM ha sido seguramente una de las que han alcanzado mayor producción normativa en el período de veinte años transcurrido desde su institucionalización. El proceso culmina, por ahora, con la promulgación de la Ley 9/2001, de 5 de julio, que es la primera ley urbanística completa aprobada en la Comunidad, con vocación de “codificar” la regulación de la materia, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario, que todavía no se ha producido. Pese a tal pretensión codificadora, llama la atención que se haya excluido de su ámbito la ordenación del territorio, en contraste con su predecesora, la Ley 9/1995, que, sin abordar una regulación completa de ambas materias, en cuanto suponía la vigencia del Texto Refundido estatal de 1992, las integraba en una concepción unitaria del “gobierno del territorio”, que ahora parece haberse perdido.

Para entender el significado y alcance de la nueva Ley tiene interés hacer una referencia, aunque sea sucinta, a los precedentes normativos, obteniendo así una visión de conjunto de la evolución legislativa en la materia<sup>1</sup>. Nos limitaremos a la reseña de las líneas de actuación más importantes y las disposiciones más significativas.

## B) Disciplina urbanística

La Ley 4/1984, de 18 de febrero, de medidas de disciplina urbanística, representa la primera iniciativa de envergadura adoptada en el ámbito de la CAM para atender, “dentro del marco normativo estatal vigente” (a la sazón el TRLS de 1976) “a una serie de problemas planteados en nuestra realidad urbanística cuya trascendencia y gravedad no admite demora” (E. de M. I). Se trataba, pues, de hacer frente a una situación de indisciplina, perfeccionando los instrumentos de protección de la legalidad urbanística regulados en la normativa estatal y añadiendo “un conjunto de nuevas medidas cuya necesidad viene postulada por la experiencia urbanística en los últimos años en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”. Entre ellas figuraba la facultad de ordenar la retirada de los materiales y maquinaria utilizados en las obras ilegales para hacer efectiva su suspensión, que, posteriormente, ha pasado a formar parte del acervo común de la legislación urbanística autonómica. La Ley iba más allá de lo que indica su denominación, ya que regulaba otras cuestiones ajenas a la disciplina urbanística, como la ejecución de las actuaciones de iniciativa privada en suelo urbanizable y las actuaciones en SNU. Esta Ley ha estado vigente hasta su derogación por la Ley 9/2001. Su artículo 26.3, que facultaba al Consejero para suspender obras ilegales en caso de inactividad del Alcalde, fue declarado inconstitucional, por contrario a la autonomía local, por la STC46/1992, de 2 de abril. Sin embargo, con la orientación actual de la jurisprudencia constitucional esa declaración seguramente no se hubiera producido<sup>2</sup>.

(1) El propio Preámbulo de la Ley 9/2001 ofrece una síntesis de esa evolución. En la doctrina, cfr. A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, “El proceso de nomogénesis del ordenamiento urbanístico de la Comunidad de Madrid”, en la obra colectiva *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, dirigida por L. PAREJO ALFONSO, 2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2002; pág. 37 y ss. Ese estudio de la evolución legislativa se recoge también en el trabajo más amplio del mismo autor sobre “La configuración jurídica del derecho de propiedad del suelo”, en la obra colectiva, “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”, dirigida por E. SÁNCHEZ GÓYANES, El Consultor, Madrid, 2002, págs. 41 y ss.

(2) En efecto, la atribución de esta competencia al Consejero no parece plantear dudas de constitucionalidad (en relación con la autonomía local), a la vista de la STC 12/1999, de 11 de febrero. En ella se declara conforme a la Constitución un precepto similar (el art. 6 de la Ley 3/1987, del Principado de Asturias, sobre disciplina urbanística), con el argumento de que la sustitución por la Administración autonómica está justificada ya que se basa en la comprobación de un hecho,

En la misma línea de reacción frente a actuaciones ilegales se sitúa la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales. Su finalidad era elaborar un catálogo de urbanizaciones ilegales, procurando su regularización. Promulgada con una vigencia de dos años, fue prorrogada en 1987.

### **C) Ordenación del territorio**

Ésta fue la segunda gran línea de actuación, simultánea a la anterior y plasmada en la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de ordenación territorial. A través de ella se quiso implantar un esquema de ordenación supramunicipal más rico que el previsto en el TRLS de 1976 (centrado en la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación), articulado en torno a tres tipos de instrumentos: las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas Coordinados de Actuación (para coordinar inversiones) y los Planes de Ordenación del Medio Físico, con los que se pretendía reforzar la protección de la naturaleza con una visión más amplia que la representada por los Planes Especiales de protección de la legislación estatal de régimen del suelo. Sin embargo, los objetivos de la Ley quedaron en buena parte frustrados al fallar la pieza clave de las Directrices, que no llegaron a ser aprobadas.

### **D) La primera regulación propia de alcance general, aunque fragmentaria, en el marco de la legislación estatal**

En paralelo con las iniciativas adoptadas por diversas Comunidades Autónomas (País Vasco, Navarra, Cataluña) y coincidiendo con la tramitación y promulgación de la Ley estatal 8/1990, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, la CAM publicó, en febrero de 1989, un Libro Blanco sobre medidas de política de suelo, en el que se hacía un diagnóstico de los problemas existentes y se proponían reformas normativas y de gestión. La finalidad de este documento era sentar las bases para una iniciativa legislativa de gran alcance, mediante la que se desplegaría en plenitud la competencia legislativa autonómica en materia de urbanismo, si bien condicionada por la legislación estatal a punto de ser renovada. Vicisitudes diversas determinaron que la iniciativa tardara varios años en alcanzar su culminación, lo que se pro-

**A PESAR DE LA VOCACIÓN  
CODIFICADORA DE LA  
MATERIA URBANÍSTICA  
CON QUE NACE LA LEY  
9/2001, CAMBIA EL CRITERIO  
QUE VENÍA SIGUIENDO Y  
DEJA EXCLUIDO DE SU  
ÁMBITO LA ORDENACIÓN  
DEL TERRITORIO**

“dato objetivo e incontestable, para cuya verificación no resulta necesaria ninguna operación de hermenéutica jurídica y, por ello, no se está en presencia de un juicio o control de legalidad” (FD 5º). En cambio, el TC anula un inciso del mismo artículo que extendía la posibilidad de sustitución a los supuestos de actuaciones al amparo de licencias incuridas en nulidad de pleno derecho (para suspender sus efectos). La sentencia razona que en este caso, a diferencia del anterior, el ejercicio de la competencia autonómica implica un juicio valorativo sobre la nulidad de la licencia, que puede ser contradictorio con la valoración municipal (al considerar inexistente la nulidad), de modo que “se configura como un control de legalidad ejercido por una Administración ajena con el consiguiente debilitamiento de la autonomía municipal” (FD 4º).

dujo con la aprobación de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

Pese a su denominación, que parece limitarla a la adopción de una serie de “medidas” concretas, la Ley tenía la pretensión de establecer un marco normativo estable, aunque limitado a determinadas materias, siendo aplicable en todo lo demás la legislación estatal (TR de 1992), con el triple carácter (básico, de aplicación plena y supletorio) que tanto la Ley 8/1990 como el TR de 1992 atribuyeron a sus preceptos. El Preámbulo explica el significado de la Ley en los siguientes términos:

“Esta Ley pretende definir, en el contexto generado por la renovación parcial de 1990 y la actualización total de 1992 de la legislación estatal y en ejercicio de la competencia legislativa plena que, en la materia goza la Comunidad Autónoma, el marco específico y necesario de la política territorial y urbanística que las circunstancias y las peculiaridades de la región madrileña demandan. Por esta razón, es decir, por su propósito acotado y no por un carácter meramente coyuntural de sus determinaciones, es una Ley de Medidas, como explicita claramente su artículo primero”.

El propio Preámbulo explica con bastante detalle su concepción del “gobierno del territorio”, que la Ley quiere facilitar y que “se articula sobre dos piezas, estrechamente relacionadas entre sí: la planificación propiamente regional y la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad”. Esta última se vincula directamente a la primera, lo que supone, *prima facie*, que la actividad urbanística directa de la CAM se encuadra en los instrumentos de la ordenación del territorio y no en los urbanísticos municipales. De ahí la importancia de la regulación que la Ley dedica a las “actuaciones de interés regional” (zonas de interés regional y proyectos de alcance regional), a través de las cuales se instrumenta la actividad urbanística directa y propia de la CAM, que tiene así sus propios cauces, al margen del planeamiento urbanístico o superponiéndose a él. En la práctica, sin embargo, no se ha producido tal disociación, pudiendo afirmarse que, en general, la actividad urbanística de la CAM se ha instrumentado en el marco del planeamiento urbanístico, lo que, sin duda, era más coherente con el principio de concertación en la gestión de los intereses públicos con relevancia territorial, al que la Ley dedica todo un Título (el II).

La Ley regula con bastante detalle la ordenación del territorio y sus instrumentos, manteniendo la trilogía de la Ley de 1984 pero con otras denominaciones (Plan Regional de Estrategia Territorial, Programas Coordinados de la Acción Territorial y Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural). Esta regulación, así como la de las actuaciones de interés regional antes mencionada, se mantiene en vigor tras la promulgación de la Ley 9/2001, que, como ya hemos señalado, ha dejado fuera de su ámbito la ordenación del territorio. No obstante, su virtualidad se ha visto muy limitada al no haberse aprobado todavía el Plan regional, como tampoco lo fueron las Directrices bajo la vigencia de la Ley de 1984.

En materia urbanística, hay que destacar los siguientes aspectos: a) la completa regulación del suelo no urbanizable (SNU) y, en concreto, de la calificación urbanística, como técnica de control por la CAM de las actividades en esa clase de suelo; b) la regulación

de la revisión y modificación del planeamiento, en términos que prefiguran la distinción entre ordenación estructurante y pormenorizada que trazará con nitidez la Ley 9/2001; c) la determinación del alcance de las facultades de control de la CAM en la fase de aprobación definitiva, siguiendo la doctrina jurisprudencial y con el loable propósito de evitar, mediante la objetivación de ese control, los numerosos conflictos que se producen en la práctica; d) la regulación de los convenios urbanísticos, siguiendo la pauta de la Ley foral 10/1994, de 4 de julio; e) la adición del sistema de ejecución forzosa a los tres tradicionales, también en la línea marcada por la citada Ley foral; f) por último, la atención prestada a los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario, con la previsión del Patrimonio Regional de Suelo y la imposición de un mínimo del 50 por ciento de la superficie del suelo urbanizable destinado a uso residencial a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

En conjunto, la Ley 9/1995 cumplió aceptablemente su función integradora del sistema normativo del urbanismo en el ámbito de la CAM, completando la legislación estatal e introduciendo novedades de interés en materias en que aquélla tenía carácter meramente supletorio. Sin embargo, la quiebra del marco normativo estatal tras la STC 61/1997 obligó al legislador autonómico a colmar el vacío producido por la declaración de inconstitucionalidad resultante de la sentencia.

Así se hizo mediante la Ley 20/1997, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo. Frente al discutible criterio seguido en otras Comunidades de incorporar indiscriminadamente al ordenamiento autonómico, mediante leyes de artículo único, la totalidad del contenido del TR de 1992, la ley madrileña se limitó a la regulación de las materias incluidas en la Ley estatal con el carácter de normas de aplicación plena o básicas, cuya declaración de inconstitucionalidad provocaba un vacío que no podía ser suplido por la reviviscencia (supletoria) del TR de 1976. Con este enfoque, la Ley no tenía pretensión innovadora alguna, sino la “única finalidad de cubrir temporalmente la limitada quiebra de la cobertura legal formal de la ordenación urbanística y su gestión derivada de la sentencia del Tribunal Constitucional” (Preámbulo). De ahí que el núcleo de la Ley estuviese integrado por la regulación de las áreas de reparto, el aprovechamiento tipo y las transferencias de aprovechamiento en suelo urbano, que eran precisamente las técnicas introducidas por la legislación estatal de 1990-92, declaradas inconstitucionales por “urbanísticas”. También se regulaban otras materias conexas, como el aprovechamiento susceptible de apropiación y los efectos de la falta de adquisición del derecho a edificar, reproduciendo, en sustancia, lo establecido en el TR de 1992.

### **E) La codificación del derecho urbanístico de la CAM: significado y alcance de la Ley 9/2001**

Por su carácter transitorio, la Ley 9/1995 se situaba ya en la perspectiva del establecimiento de un marco normativo completo en materia de urbanismo, tarea que debería esperar a la realización de los oportunos estudios y a “que se despeje definitivamente el horizonte del marco legal general-estatal condicionante”, como señalaba el Preámbulo de la Ley 20/1997. Tras la promulgación de la Ley estatal 6/1998, de alcance mucho más limitado que la anterior (90-92), ésta es la finalidad que ha pretendido cumplir la Ley 9/2001, estableciendo un marco normativo que, en palabras del Preámbulo, “una a su carácter omnicompreensivo de la materia, la estabilidad que la misma demanda, ya que los procesos urbanísticos de orde-

nación y transformación del suelo en nuestra Región requieren un amplio consenso político y social”. En contraste con esta pretensión debe señalarse que la aprobación de la Ley se hizo con cierta precipitación, lo que explica que pocos meses después fuese necesaria la introducción de algunos retoques y aclaraciones (especialmente en relación con la aplicación del régimen transitorio), para lo que se utilizó el instrumento omnibus de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (art. 15).

En líneas generales, la Ley 9/2001 (que citaremos en adelante también como LSCAM) está cortada por los patrones seguidos en otras leyes urbanísticas autonómicas, tanto anteriores (Castilla-La Mancha y Canarias)<sup>3</sup> como posteriores (Extremadura y Andalucía)<sup>4</sup>, lo que no impide que haya diferencias significativas. La más importante es que mientras las tres Comunidades citadas en primer lugar han optado por una legislación que integra en un solo cuerpo normativo la ordenación del territorio y el urbanismo, en Madrid, donde ambas materias estaban unidas, como ya hemos visto, en la Ley 9/1995, se ha preferido separarlas, configurando la Ley 9/2001, como puramente urbanística. La misma opción ha seguido el legislador andaluz, pero con la importante diferencia de que en esta Comunidad nunca habían estado unidas ambas materias. Es bastante sorprendente que el Preámbulo de la nueva Ley madrileña no haya considerado necesario dedicar ni un solo párrafo a explicar este cambio de criterio, que resulta, por lo menos, discutible.

Acotado así su objeto a la materia urbanística, la LSCAM lleva a cabo una drástica depuración de las disposiciones anteriores de este carácter, no sólo legales sino también las reglamentarias “dictadas por el Gobierno en desarrollo, para la ejecución o al amparo de cualquiera de las disposiciones legales anteriores, en cuanto se opongan o contradigan los preceptos de la presente Ley” (Disposición Derogatoria Única). De la derogación se exceptúan, lógicamente, los Títulos II, III y IV de la Ley 9/1995, por regular la ordenación del territorio y no el urbanismo.

Dando por supuesta la aplicabilidad de las disposiciones estatales vigentes (Ley 6/1998 y preceptos del TR de 1992 no derogados por ella ni anulados por el TC), llama la atención que la LSCAM no se haya pronunciado sobre la aplicación supletoria o el “desplazamiento”, en su caso, del TR de 1976, lo que suscita un problema de interpretación que podría haberse evitado. Ante el silencio legal, parece razonable sostener dicha supletoriedad en virtud de lo establecido en el art. 149.3 CE<sup>5</sup>.

No es nuestro propósito hacer aquí una reseña completa del contenido de la LSCAM, destacando sus novedades y las críticas que suscita. Esta labor desbordaría los límites del pre-

(3) Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (objeto de una importante reforma por la Ley 1/2003, de 17 de enero) y Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, posteriormente refundida con la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de la misma Comunidad. El Texto Refundido se aprobó por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

(4) Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura y Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

(5) En contra, F. PERALES MADUEÑO, sostiene la inaplicabilidad de dicho TR “por haber sido íntegramente desplazado y sustituido”, en “La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid”, en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 4, 2001, pág. 16.

sente trabajo y, además, ha sido ya hecha con solvencia y claridad, sin perjuicio de que se pueda discrepar de algunos aspectos<sup>6</sup>. Aquí nos limitaremos a exponer los principios que inspiran la nueva regulación y su concreción a través del articulado, remitiendo para los detalles a las obras generales ya publicadas<sup>7</sup>. Tales principios se formulan en el Título Preliminar y también en el Título I, relativo al régimen urbanístico del suelo, que define la función social de la propiedad en este ámbito, en el marco de la legislación estatal. En concreto, nos referiremos a las siguientes cuestiones: a) el desarrollo urbanístico sostenible como principio rector y fin de la ordenación urbanística; b) la consideración de la actividad urbanística como función pública, las potestades que comprende y, en especial, la articulación entre la iniciativa pública y la privada en la gestión urbanística; c) la función social de la propiedad y su reflejo en el régimen del suelo.

## II. EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO PRINCIPIO RECTOR Y FIN DE LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA: CRITERIOS SUSTANTIVOS

La LSCAM sigue la tendencia dominante en la última generación de leyes autonómicas de presentarse como un instrumento al servicio del desarrollo sostenible, en el marco de lo establecido en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución, cuyos mandatos se erigen en “principios rectores de la ordenación urbanística” [art. 3.1.a)], cuya efectividad la Ley se propone garantizar<sup>8</sup>. En consecuencia, la LSCAM parte de la premisa de que el desarrollo sostenible no es una mera opción política sino un principio jurídico (más bien un conjunto de ellos) reflejado en la Constitución y, por ello, vinculante para el legislador ordinario, que está obligado a articularlo con mayor grado de concreción. De ahí que se configure como principio rector de la ordenación urbanística y también como uno de sus fines [art. 3.2.b)], aunque también está presente, en mayor o menor grado, en los demás fines que se establecen en el art. 3.2.

**EL LEGISLADOR MADRILEÑO SE PREOCUPA POR GARANTIZAR LA SUFICIENCIA Y FUNCIONALIDAD DE LAS “REDES PÚBLICAS” BASÁNDOSE EN UNOS INSTRUMENTOS QUE, SIN EMBARGO, NO DETERMINA CÓMO SE DEBEN CONCRETAR**

(6) Cfr. F. PERALES MADUEÑO, ob. cit. en la nota anterior, págs. 15 y ss.

(7) Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, dirigida por M. SÁNCHEZ MORÓN, Lex Nova, Valladolid, 2002; y las ya citadas *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, dirigida por L. PAREJO ALFONSO, 2ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2002; *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, dirigida por E. SÁNCHEZ GOYANES, El Consultor, Madrid, 2002.

(8) Para una visión de conjunto de la cuestión y sus implicaciones, cfr. A. MENÉNDEZ REXACH, “Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y consecuencias indemnizatorias: estado de la cuestión y algunas propuestas”, en *RDUyMA*, núm. 200, marzo 2003, págs. 135 y ss.

Las referencias al desarrollo sostenible aparecen ya en el Preámbulo (I, párrafo segundo) y se reiteran en el Título Preliminar de la Ley [art. 3.1.b) y 3.2.b)], pero esta expresión corre el riesgo de convertirse en un puro *nomen* si no se despliega en una serie de criterios sustantivos de ordenación más concretos, ya que es evidente que no hay un modelo único de desarrollo sostenible ni las exigencias que a este respecto se pueden establecer son idénticas en las diversas partes del territorio. Desde esta perspectiva del establecimiento de criterios sustantivos de sostenibilidad, la LSCAM ofrece luces y sombras, como pondremos de relieve a continuación.

Por lo pronto, las exigencias constitucionales relativas al desarrollo sostenible parecen contribuir a la definición de la función social de la propiedad, a través del repertorio de deberes que, con carácter general, se imponen en el art. 12 [en particular, los de los apartados b), c), f) y g)]. El mismo principio se refleja en el régimen de utilización del suelo no urbanizable, en cuanto son admisibles las actividades que favorezcan el desarrollo rural sostenible [art. 29.3.d)]. Pero es en la regulación de las determinaciones legales relativas al planeamiento donde el citado principio rector encuentra un mayor grado de concreción. Deben mencionarse en primer lugar las ahora denominadas “determinaciones legales” contenidas en el art. 30 (“normas de aplicación directa”, según la terminología tradicional) que reproducen el mandato de adaptación al ambiente y al paisaje ya establecido en la legislación estatal de 1976 y 1992. Mayor interés revisten, desde la perspectiva aquí adoptada, algunas de las determinaciones que debe establecer el planeamiento general, cuya primera función es “fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio municipal, de conformidad con el planeamiento de ordenación territorial y de forma concertada con el planeamiento general de los municipios colindantes” [art. 41.3.a)]. Dejando de lado este loable propósito de concertación entre los municipios colindantes, que, sin embargo, no tiene un cauce específico para hacerla efectiva, importa destacar la preocupación del legislador madrileño por garantizar la suficiencia y funcionalidad de las ahora denominadas “redes públicas” (“dotaciones públicas”, en la terminología de la legislación estatal de 1992 y de la Ley 9/1995 de la CAM), que se definen como “el conjunto de los elementos de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un servicio integral” (art. 36.1). Pues bien la suficiencia y funcionalidad de estas redes se debe justificar en el Plan General “en relación con la densidad global máxima o techo de capacidad sostenible del territorio en función del conjunto de los usos previstos y previsibles”, aplicando las reglas que se establecen al efecto [art. 42.1.b)]. El problema es que la LSCAM no aclara cómo se determina esa densidad global máxima o el límite de la capacidad de acogida del territorio ni si una u otra habrán de fijarse en el propio Plan General o le vendrán impuestos por la legislación o los instrumentos de ordenación territorial. Quizá se debería haber hecho una referencia a estos instrumentos, ya que ésa parece ser una de sus funciones, en concreto del Plan Regional de Estrategia Territorial. En efecto, conforme a la Ley 9/1995, vigente en esta materia, como ya hemos señalado, el citado Plan debe contener unas directrices de coordinación del planeamiento municipal comprensivas, entre otros aspectos, de las “magnitudes de referencia para el crecimiento poblacional y la ocupación del suelo en relación con la programación de infraestructuras y servicios” [art. 16.1.d).1].

La cuestión es importante, porque, en defecto del establecimiento de densidades máximas en el planeamiento territorial (o sencillamente, en ausencia de éste, como ocurre en la actualidad) la LSCAM no impone límite alguno al respecto, ni siquiera el tradicional de las 75 viviendas/Ha para los Planes Parciales. Esta omisión contrasta con el establecimiento de límites de densidad o edificabilidades máximas en otras leyes autonómicas contemporáneas, lo que, aunque siempre se pueda tachar de “voluntarista”, parece más acorde con las exigencias de un desarrollo urbanístico sostenible. En la LSCAM no hay tales límites, de modo que los planes generales pueden, en principio, establecer las densidades que consideren oportunas, sin perjuicio de que tengan que dimensionar las redes públicas en proporción adecuada a las necesidades de la población, en los términos de la propia Ley, a que ya hemos hecho referencia.

La insatisfacción que genera la regulación de la LSCAM en este aspecto se refuerza porque tampoco hay límites al coeficiente de edificabilidad que el PG debe establecer en suelo urbano, consolidado y no consolidado (art. 39.1 y 3), ni al aprovechamiento unitario del sector en suelo urbanizable (art. 39.5). En este último caso, la Ley dispone con absoluta claridad que el citado aprovechamiento será fijado “discrecionalmente” por el planeamiento general, sin límite alguno. Lo único que se exige es que “al establecer la ordenación pormenorizada de un sector, el instrumento de planeamiento competente justificará que las condiciones establecidas de intensidad edificatoria y usos pormenorizados son compatibles con el aprovechamiento unitario” (art. 39.6). Pero esta exigencia se dirige, obviamente, a facilitar el respeto al aprovechamiento unitario, no a limitarlo.

Ante esta situación, cabe esperar que la solución del problema venga de la mano del planeamiento territorial, para evitar las discrepancias que entre la Administración autonómica y la municipal pueden surgir en la fase de aprobación definitiva.

### III. LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA COMO FUNCIÓN PÚBLICA. FACULTADES QUE COMPRENDE

La configuración de la actividad urbanística como una función pública es una constante de la legislación urbanística española, antes de la estatal y ahora de la autonómica. La LSCAM mantiene esta consideración (art. 2.3) y tiene también en común con otras leyes autonómicas (en particular, con sus “hermanas” de Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura y Andalucía) la distinción o desglose de la ordenación urbanística en una serie de actividades, que se configuran al mismo tiempo como “potestades” (salvo la ejecución del planeamiento)<sup>9</sup>. Son las siguientes (art. 2.2): a) garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo; b) planeamiento urbanístico; c) ejecución del planeamiento; d) intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario. En esta tetralogía es fácilmente reconocible la división material, que puede con-

(9) Hay matices en la redacción de las leyes mencionadas, en cuyo detalle no podemos entrar. La formulación de la LSCAM es algo diferente de la contenida en las leyes urbanísticas de las otras Comunidades citadas, ya que aquélla desglosa la actividad de ordenación urbanística en una serie de “actividades” (art. 4.2) a las que luego denomina “potestades” (arts. 4 y ss.), salvo la de “ejecución del planeamiento”, que no se califica de “potestad” (cfr. art. 6.1), quizá porque puede ser ejercida por particulares (art. 71.3). Las otras leyes autonómicas siguen el mismo criterio de identificar actividad y potestad (Canarias, art. 2.3 del Texto Refundido de 8 de mayo de 2000; Extremadura, art. 2.2 de la Ley 15/2001; Andalucía, art. 2.2 de la Ley 7/2002), pero no desarrollan cada una de ellas como hace la LSCAM.

siderarse tradicional en la legislación española: régimen del suelo (con sustantividad propia desde la legislación de 1990-02), planeamiento, ejecución y disciplina. No obstante, en la LSCAM hay matices de interés, como se verá más adelante.

La calificación de estas actividades como “potestades” no parece muy correcta, pues una actividad no tiene por qué identificarse con una “potestad”, al margen de que para su ejercicio la Administración competente pueda utilizar las potestades que tiene atribuidas con carácter general (cfr. art. 4.1 de la LBRL). Por ejemplo, pese a que lo diga el art. 4.1 LSCAM, “la actividad de garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo” no es una “potestad administrativa que corresponde al Municipio”, sino una actividad (y su resultado) que la Corporación debe desarrollar mediante el ejercicio de las facultades que se le atribuyen en esta Ley y en la legislación administrativa general.

Una valoración más favorable merece el esfuerzo del legislador por residenciar cada una de esas actividades-potestades en la Administración en cada caso competente. A este respecto, la LSCAM es mucho más precisa que su predecesora (la Ley 9/1995), que había dejado en nebulosa la delimitación competencial entre la CAM y los Municipios. El esquema es el siguiente:

#### **A) Garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo**

Corresponde al municipio, “salvo en los supuestos en que esta Ley la atribuye expresamente a otra Administración” (art. 4.1). Esta “potestad” se concreta en una serie de “facultades”, que, en rigor, tampoco son tales, sino mandatos legales dirigidos a la Administración. Sobre la regulación de la propiedad establecida en la LSCAM nos remitimos a lo que se dirá en el epígrafe siguiente.

#### **B) Actividad de planeamiento**

Corresponde “a la Administración urbanística que la tenga atribuida en cada caso”, según las reglas establecidas en esta Ley (art. 5.1). Esta “potestad” se concreta en una serie de facultades (art. 5.2) y debe ejercerse “en coordinación con las atribuidas por la Ley a otras Administraciones para la gestión de intereses públicos específicos (...) integrando espacialmente todas las acciones públicas relevantes territorialmente y articulando éstas con las privadas” (art. 5.3). No se establecen técnicas concretas para llevar a cabo esa coordinación, por lo que habrá que utilizar las establecidas con carácter general o, lo que será más frecuente, las específicas previstas en la legislación sectorial con incidencia territorial, con cuyos instrumentos ha de coordinarse el planeamiento urbanístico.

El problema es si, en cumplimiento de ese mandato de coordinación, el planeamiento urbanístico (y, en concreto, los Planes generales) deben incorporar a su contenido las determinaciones de esos planes sectoriales con incidencia territorial o si será suficiente que se remitan a ellos, evitando contradecirlos. Esta segunda opción parece más razonable, pues, además de cumplir las exigencias de la coordinación, evita que el contenido

del Plan General se amplíe y complique innecesariamente. Sin embargo, la redacción del art. 42.7 LSCAM no disipa estas dudas, sino que más bien parece inclinarse por la segunda opción, al ordenar que el Plan General incluya, para cada clase de suelo, las determinaciones complementarias sobre “el tratamiento, conforme a su legislación reguladora, de los bienes de dominio público no municipal, así como de los espacios naturales protegidos comprendidos total o parcialmente en el territorio ordenado, respetando el régimen que para los mismos se haya establecido en sus respectivas declaraciones” [apartado a)]. El mismo problema se plantea en relación a lo establecido en los apartados b) y c) de este artículo.

Mayor trascendencia tiene la regulación de la participación de los sujetos privados en el ejercicio de la potestad de planeamiento<sup>10</sup>. Esa participación puede concretarse en (art. 5.4):

– La formulación de iniciativas y propuestas, incluso en forma de proyectos de planeamiento, cuando así esté expresamente previsto. Lo está para toda clase de planes, excepto los generales, que son siempre de iniciativa pública (art. 56.1).

– La intervención en los procedimientos de aprobación de planes mediante sugerencias y alegaciones.

La Ley deja muy claro que la adopción de estas iniciativas “en ningún caso genera derecho a obtener su aprobación o estimación, pero sí a un pronunciamiento motivado sobre las mismas”. Esta regulación tiene especial importancia en relación con las iniciativas de planeamiento que adopten los particulares: pueden presentar los instrumentos correspondientes y tienen derecho a su tramitación, pero no a su aprobación. Esto significa que la facultad de aprobación es discrecional, aunque debe motivarse. El régimen de silencio negativo establecido en el art. 63.5 para los planes de iniciativa privada es coherente con esa regulación. En consecuencia, no hay un verdadero derecho subjetivo a la aprobación de estos planes de iniciativa privada, ni el control que sobre ellos ejerce la Administración es un mero control de legalidad.

El problema es si esta regulación respeta la establecida en el art. 16 de la Ley estatal 6/1998, modificada por la reciente Ley 10/2003. La cuestión es compleja, porque tiene dos face-

**LOS SUJETOS PRIVADOS  
PUEDEN PARTICIPAR EN EL  
EJERCICIO DE LA POTESTAD  
DE PLANEAMIENTO CON  
LA FORMULACIÓN  
DE INICIATIVAS Y  
PROPUESTAS Y EN LA  
APROBACIÓN DE PLANES  
MEDIANTE SUGERENCIAS Y  
ALEGACIONES**

(10) En rigor, no participan en el ejercicio de esa potestad, puesto que no ejercen poder público. Pueden adoptar iniciativas y propuestas y presentar alegaciones, pero se trata de una participación en el procedimiento, que no supone ejercicio de potestad.

tas que conviene deslindar antes de dar una respuesta precipitada. Por una parte, hay que dilucidar si la regulación de la LSCAM es respetuosa con el derecho a promover la transformación, que atribuye a los propietarios el art. 15.1 de la Ley estatal. Por otra, si es admisible el establecimiento de un régimen de silencio negativo, cuando la Ley estatal, en su art. 15.3, ha establecido rotundamente que el silencio es positivo en relación con los instrumentos de planeamiento de desarrollo presentadas por los particulares (o por las Administraciones públicas a las que no compete su aprobación).

En cuanto a la primera cuestión, parece claro que la LSCAM no se extralimita respecto de la estatal, pues ésta sólo atribuye un derecho a promover la transformación y regula la forma de ejercitarlo. La atribución de ese derecho “a promover” no implica un derecho a que se apruebe la iniciativa, sino sólo a que ésta se presente y se tramite. Podrá ser aprobado o no y en este caso la Administración tendrá que motivar su decisión, que es exactamente lo que ordena la LSCAM. Es evidente que en el marco del art. 16 de la Ley 6/1998 caben otras opciones más favorables a los promotores de la iniciativa, pero también lo es que ese derecho “se ejercerá de conformidad con lo establecido por la legislación urbanística” (art. 16.1 *in fine*). Esta remisión a la legislación autonómica no tiene sólo un alcance formal (documentación exigible y procedimiento para la tramitación de la iniciativa) sino también sustantivo, como se desprende de la doctrina de la STC 164/2001, que declaró inconstitucional el art. 16.1, en su redacción originaria, precisamente porque contenía una regulación detallada del ejercicio de este derecho (FJ 27º). Por consiguiente, la negativa a reconocer un derecho a la aprobación de la iniciativa, tal como hace la LSCAM, no parece suscitar reproche de inconstitucionalidad alguno<sup>11</sup>.

Más problemático es el juicio que deba emitirse sobre la regulación del silencio. Aquí la contradicción es manifiesta, por lo que, *prima facie*, la LSCAM incurre en extralimitación, al atribuir un sentido negativo al silencio, cuando la Ley estatal le otorga carácter positivo. Sin embargo, a la vista de la jurisprudencia constitucional, es muy dudoso que el legislador estatal pueda imponer un determinado sentido al silencio en un procedimiento especial (urbanístico) cuya regulación es de competencia autonómica. Conforme a la STC 61/1997 la regulación de los procedimientos especiales corresponde a la Entidad que tenga atribuida la competencia sustantiva sobre la materia de que se trate (FJ 31º). En este caso, es obvio que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma. Por tanto, parece correcto interpretar que el régimen de silencio positivo previsto en la Ley estatal será de aplicación en tanto que la legislación autonómica no disponga otra cosa, como hace la LSCAM. Siguiendo esta línea argumental se salva la constitucionalidad de la regulación contenida en la Ley autonómica, que es —no lo olvidemos— coherente, ya que si no hay un verdadero derecho subjetivo a la aprobación de los planes de iniciativa particular, no se justifica el carácter positivo del silencio.

(11) En contra, PERALES MADUEÑO, *ob. cit.*, pág. 17. Este autor señala en apoyo de su tesis la contradicción con el art. 59.4.3º de la LSCAM, que sólo autoriza la inadmisión a trámite de Planes Parciales y Especiales por motivos de legalidad. Pero, como él mismo reconoce una cosa es la admisión a trámite (a lo que sí se tiene derecho y, por ello, es lógico que sólo se admita un control de legalidad) y otra muy distinta la aprobación definitiva, a la que no hay un derecho subjetivo ni en la LSCAM ni en la estatal.

### C) Ejecución del planeamiento

Aunque, como ya hemos dicho, esta actividad no se califica de “potestad” se despliega también en una serie de “facultades”, la mayor parte de las cuales se configuran como “potestades”, que corresponden “a la Administración urbanística en cada caso competente” (art. 6.2 y 3)<sup>12</sup>. Pero hay dos (la ejecución jurídica y material de la urbanización y la edificación o construcción de solares) que no tienen esa consideración, porque corresponden, la primera a los sujetos privados “en el régimen privado de gestión” y la segunda al titular del derecho de propiedad en el momento de realización de las obras (art. 6.4).

En esta configuración de la actividad de ejecución llama la atención la inclusión de la actividad edificatoria y su control (así como el de los usos). Este criterio difumina la línea divisoria entre esta actividad y la de intervención, lo que implica que la protección de la legalidad y el ejercicio de la potestad sancionadora formen parte del contenido de ambas [art. 6.1.d) y art. 7.2, en todos sus apartados]. Con este planteamiento, quizá hubiera sido más coherente eliminar la referencia a la intervención en la edificación y uso del suelo como una actividad con sustantividad propia, ya que se incluye en el marco más amplio de la ejecución del planeamiento. En todo caso, se trata de una cuestión de sistemática, relevante en el plano teórico pero sin consecuencias prácticas aparentes. En efecto, la LSCAM mantiene la distinción tradicional entre la actividad urbanizadora como competencia y responsabilidad de la Administración, aunque sea llevada a cabo por particulares “en el régimen privado de gestión” y la actividad edificatoria como actividad privada (“facultad del titular del derecho de propiedad”), aunque intervenida y controlada por la Administración. La integración de ambas en el marco de la ejecución del planeamiento está justificada en cuanto pone de relieve que aquélla no se agota con la urbanización, sino que su fin último es la edificación en las parcelas aptas para ello y la implantación de los usos correspondientes. De otro modo, no se materializarían sobre el terreno las determinaciones de los planes, que es el objeto de la actividad de ejecución (art. 71.1).

Esta actividad tiene como presupuestos “la definición de la ordenación pormenorizada, de la modalidad de gestión urbanística y de los pertinentes instrumentos de ejecución material” (art. 71.2), típicamente el proyecto de urbanización (art. 80.1). Las facultades de dirección, inspección y control de la ejecución se reservan a la Administración en cada caso competente (de ahí que configuren como “potestades”), pero la ejecución propiamente dicha, sea a través de actuaciones aisladas o integradas (sistemáticas) puede corresponder a aquélla o a los particulares, sean o no propietarios del suelo, en función de la modalidad de ejecución elegida (art. 72). La regla es que la ejecución se lleve a cabo mediante actuaciones integradas, en las unidades de ejecución que al efecto se delimiten (art. 79.2), mientras que las actuaciones aisladas sólo son admisibles en los supuestos expresamente previstos (art. 79.3).

¿Cómo se articulan la iniciativa pública y la privada en la ejecución del planeamiento y, en concreto, en la realización de las obras de urbanización necesarias? La LSCAM regula con

(12) Esto confirma la falta de rigor en la terminología. En las actividades anteriores la “potestad” comprende una serie de “facultades”, mientras que en la ejecución cada “facultad” es también “potestad”.

bastante detalle esta materia, en la línea marcada por la legislación estatal de 1990-92, es decir, atribuyendo a la Administración la decisión sobre el sistema aplicable, sin dar preferencia a la gestión privada, mediante el sistema de compensación, como hacía el TR de 1976. A este respecto, conviene recordar que la participación ciudadana en la formulación, gestión y ejecución de la actividad urbanística es uno de los principios rectores de esta actividad en la LSCAM [art. 3.1.d)]. Pero el legislador autonómico no ha querido ligar a este principio la preferencia de la gestión privada sobre la pública, aunque tampoco deja a la Administración una libertad plena a la hora de decidir sobre la modalidad de ejecución. Conforme al art. 102 LSCAM la Administración actuante elegirá el sistema de actuación, en coherencia con su política urbanística, teniendo en cuenta “la adecuada ponderación de todas las circunstancias concurrentes en el caso y, en particular, los objetivos a alcanzar con la actuación, las necesidades colectivas que ésta deba cubrir o satisfacer, los medios económicos disponibles y la capacidad de gestión de la Administración”. De esta formulación se deduce que la decisión de la Administración sobre el sistema a aplicar es discrecional, aunque deberá motivarse en función de los criterios legales reseñados.

En consecuencia, la Administración puede optar, en primer término, entre la ejecución pública, por alguno de los sistemas previstos (cooperación o expropiación)<sup>13</sup>, o privada, por el sistema de compensación. En este último caso, la Administración no puede optar libremente entre las dos modalidades establecidas (ejecución directa por los propietarios y ejecución por adjudicatario de concurso, sea o no propietario), ya que tiene que respetar el derecho preferente que la Ley atribuye a los propietarios, quienes podrán ejercerlo en los plazos señalados: un año en suelo urbano no consolidado y urbanizable sectorizado y dos en el no sectorizado, a contar desde la publicación del acuerdo de aprobación definitiva del Plan General [art. 104.a) y b)]. Transcurrido el plazo, la iniciativa para la aplicación del sistema de compensación podrá ser adoptada por cualquier persona, aunque no sea propietaria del suelo, o bien la Administración podrá optar por la sustitución del sistema por el de cooperación [art. 104.c)].

Así ha resuelto el legislador madrileño el problema derivado de la necesidad de compatibilizar la actuación a través del agente urbanizador con el condicionamiento que para la legislación autonómica resulta de la atribución del derecho a promover la transformación a los propietarios reconocido en la legislación estatal. Ésta es una peculiaridad del derecho urbanístico español, que se mantiene inalterada por estar centrada la legislación estatal (en la actualidad, la Ley 6/1998) en la regulación del estatuto básico de la propiedad. La atribución a los propietarios del citado derecho plantea el problema de la constitucionalidad de las leyes autonómicas que lo otorguen a terceros que no tengan esa condición. El problema es demasiado complejo para abordarlo aquí en profundidad, pero obliga a analizar la regulación del agente urbanizador en la legislación autonómica para dilucidar si esa regulación es o no respetuosa con la atribución de la iniciativa a los propietarios prevista en la Ley estatal.

(13) Aunque entre los sistemas de ejecución pública se incluye también el de ejecución forzosa éste no es de aplicación directa (no puede ser elegido en primer término), sino subsidiaria, en caso de incumplimiento de los deberes legales en el sistema de compensación (art. 125).

La cuestión se complica por la existencia de una pluralidad de sistemas de actuación, unos de iniciativa privada u otros, pública, cuya articulación no se prejuzga en la Ley 6/1998 (véase su art. 4), porque es competencia de la legislación autonómica. Sin embargo, el citado precepto legal parece prever la intervención del agente urbanizador no propietario únicamente en los sistemas de gestión pública [“en los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá (...) la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo], pero no hay razón para que no pueda intervenir también en los de gestión privada y así lo confirma la práctica totalidad de las leyes autonómicas, entre ellas la que aquí comentamos.

El problema de fondo es, como se ha apuntado, si sería admisible que la legislación autonómica estableciera una regulación de la ejecución del planeamiento en la que o bien los propietarios careciesen de iniciativa de transformación o bien pudiesen adoptarla pero en pie de igualdad y en concurrencia con terceros no propietarios. Si la primera posibilidad parece claramente inconstitucional, la segunda es discutible, pues se podría entender que entra dentro de las “especialidades sobre gestión y uso del suelo de la legislación urbanística”, a que se refiere la regla primera de la Transitoria Primera de la Ley 10/2003. A este respecto, conviene recordar que la STC 164/2001 es rotunda al afirmar que en el art. 4.2 de la Ley 6/1998 “no se impone sistema alguno de ejecución, tampoco se predetermina quién, cómo o cuándo puede o debe participar. Estas opciones normativas corresponden al legislador autonómico” (FJ 9º). Lo único que impone el citado precepto legal es “un mandato de promoción de la participación privada allí donde la actuación urbanística no sea particular, sino administrativa” (*ibidem*).

La regulación de la LSCAM no plantea dudas de constitucionalidad, ya que respeta el derecho preferente de los propietarios. Lo que, quizá, resulta criticable es que haya regulado la “ejecución directa por los propietarios” y la “ejecución por adjudicatario de concurso”, como dos modalidades del sistema de compensación, pues hubiera sido más correcto configurarlos como dos sistemas diferentes de gestión privada. Por lo demás, conviene recordar que también cabe la ejecución por adjudicatario de concurso en el ámbito de los sistemas de gestión pública, en concreto en el de expropiación, cuya gestión puede atribuirse a un concesionario seleccionado por concurso (art. 119).

**EL CUMPLIMIENTO DE  
DEBERES LEGALES POR  
EL PROPIETARIO YA NO ES  
EL PRESUPUESTO PARA  
LA ADQUISICIÓN DE  
FACULTADES URBANÍSTICAS  
SINO CONDICIÓN PARA SU  
EJERCICIO**

**D) Intervención en el suelo del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario**

Esta última actividad (más bien, conjunto de ellas) abarca dos “potestades” diferentes: el control de la edificación y uso del suelo, que corresponde al municipio y la intervención en el mercado inmobiliario, que corresponde “a la Administración urbanística competente en cada caso” (art. 7.2 y 3). Ambas se desglosan también en una serie de “facultades” especificadas en el mismo artículo. Como ya hemos dicho, el control de la edificación y uso del suelo y la protección de la legalidad urbanística forman parte de la actividad de ejecución, quebrándose así la sistemática seguida por el legislador. Las novedades más salientes que en esta materia se contienen en la LSCAM son, seguramente, la regulación de la inspección urbanística (arts. 190 a 192), y, en concreto, la inspección periódica de edificios y construcciones (art. 169), así como el régimen de edificación forzosa, bien mediante ejecución sustitutoria por adjudicatario del concurso que al efecto se convoque, bien mediante expropiación (arts. 162 y siguientes).

En cuanto a la intervención en el mercado inmobiliario, hay que destacar:

a) La recuperación de la posibilidad de establecer reservas de terrenos de posible expropiación para patrimonios públicos de suelo (PPS: art. 175), prevista en en el TR de 1992, pero que fue declarada inconstitucional por la STC 61/1997 y no se incluyó entre las medidas urgentes adoptadas por la CAM en la Ley 20/1997, a consecuencia de la sentencia. La LSCAM fija, correctamente, un plazo de caducidad (dos años, prorrogables por una sola vez por otros dos) a la declaración de la *causa expropriandi* en estos supuestos.

b) La ampliación de los fines a que pueden destinarse los bienes de los PPS (art. 176), lo que plantea el problema de su posible contradicción con el art. 280.1 TR de 1992, todavía vigente, aunque parece tener cobertura en el art. 276.1 del propio TR<sup>14</sup>. En particular, pueden ser objeto de permuta (incluso forzosa) para la obtención de terrenos destinados a redes públicas [art. 178.1.e) en relación al art. 93.1]<sup>15</sup>.

c) El establecimiento de la regla de la enajenación por concurso de los bienes de los patrimonios públicos de suelo [art. 178.1.a)], que también estaba en el TR de 1992, pero fue alcanzada por la declaración de inconstitucionalidad. En la Ley 9/1995 se mantuvo, pero sólo para el Patrimonio Regional (art. 114.2), ya que los municipales no se regulaban en ella.

d) Por último, para fomentar la ampliación del patrimonio regional, se impone a la CAM la obligación de destinar anualmente a su adquisición una cantidad no inferior al 0’5 por ciento del capítulo de ingresos. Ahora bien, hay que tener en cuenta que se computarán a este fin las adquisiciones realizadas por organismos y empresas dependientes de la CAM

(14) Sobre la compatibilidad de la LSCAM con el TR estatal véase P. MARTÍN, “Los Patrimonios Públicos del Suelo (Informe sobre el deber de reinversión de los bienes integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo)”, en la obra colectiva *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, dirigida por L. PAREJO, ya citada, págs. 925 y ss.

(15) Esta permuta forzosa es de dudosa constitucionalidad, ya que se trata de una modalidad de expropiación (art. 1.1 LEF) y la Ley 6/1998 sólo permite la satisfacción del justiprecio mediante la adjudicación de terrenos cuando el expropiado esté de acuerdo (art. 37). Así lo ha señalado, con razón, F. PERALES MADUENO, ob. cit., pág. 29.

y los consorcios en que ésta participe (art. 175.4), de modo que no parece excesivo el esfuerzo que al respecto se impone a la Administración Regional. A los municipios no se les impone obligación alguna, seguramente para evitar que la incumplan.

### IV. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y SU REFLEJO EN EL RÉGIMEN DEL SUELO

#### A) La concepción de la propiedad: derechos y deberes generales

Como antes hemos visto, un aspecto importante de la actividad urbanística como función pública es la garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo. Para ello, la Administración (en principio, la municipal) debe: a) asegurar que aquél y las construcciones se utilicen de acuerdo con la ordenación urbanística, el interés general y la función social de la propiedad; b) afectar el aumento de valor originado por proceso urbanístico al cumplimiento de los deberes de la propiedad del suelo; c) asegurar el cumplimiento efectivo de dichos deberes; d) garantizar la equidistribución; e) hacer efectiva la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la ordenación urbanística (art. 4.2).

Este conjunto de mandatos sitúa a la Administración municipal ante la difícil tarea de velar por la aplicación efectiva del régimen urbanístico del suelo, cuya regulación se contiene en el Título I de la Ley. En él se establecen unos principios generales que cumplen una función delimitadora del contenido del derecho de propiedad en este ámbito y que, lógicamente, han de interpretarse en el marco de la regulación del estatuto básico de ese derecho contenida en la legislación estatal (Ley 6/1998). A este respecto, el primer problema es si las facultades urbanísticas son inherentes a la posición jurídica del propietario o si, por el contrario, no le pertenecen, pero puede adquirirlas a medida que cumpla los deberes legales correspondientes. Ésta era la concepción que inspiraba a la legislación estatal de 1990-92, pero fue sustituida en la citada Ley por otra más favorable a los propietarios, en cuanto les considera titulares de las facultades urbanísticas, lo que no obsta a su obligación de cumplir los deberes legales.

La LSCAM mantiene algún residuo de la concepción anterior cuando establece que “la función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio” (art. 9.1). Esta redacción, que es reproducción literal del art. 5 TR de 1992, ya no resulta coherente con la “nueva” concepción de la propiedad que la Ley 6/1998 se ha propuesto introducir. Sí lo es, en cambio, la regla establecida en el art. 9.2, según el cual “el cumplimiento de los deberes es condición previa para el ejercicio de las facultades urbanísticas que se definen y regulan en la presente Ley”. Por tanto, el cumplimiento de los deberes legales ya no es el presupuesto para la adquisición de las facultades urbanísticas, sino condición para su ejercicio, como dice el precepto transcrito. Este cambio en la concepción de la propiedad urbana tiene trascendencia desde la perspectiva de las valoraciones, materia en que la regulación de la Ley 6/1998 es muy diferente a la establecida en el TR de 1992.

Ahora bien, lo que se acaba de decir no significa que se integren en el contenido del derecho de propiedad cualesquiera posibilidades de utilización del suelo, porque sola-

mente “forman parte en todo caso del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, con independencia de la clase de éste, las facultades reales y actuales de uso y explotación normales del bien a tenor de su situación, características objetivas y destino” (artículo 11.1). Esta precisión es importante para aclarar que las simples expectativas no forman parte del contenido del derecho (y, por ello, su eliminación no es indemnizable). Por otra parte, el criterio del uso y explotación “normales” explica la singularidad del régimen aplicable a las actuaciones autorizables en suelo urbanizable no sectorizado mediante “proyectos de actuación especial” (arts. 27 y 149). Precisamente porque no es un uso normal se justifica la singularidad de la regulación, que implica, entre otras peculiaridades, la posible temporalidad del uso y la obligación de abonar un canon al municipio.

Otra precisión importante es que, en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes “se verificará secuencialmente según proceda” (arts. 18.1 y 21.1). De nuevo encontramos aquí otra reminiscencia de la concepción anterior de la propiedad como un proceso de adquisición gradual y sucesiva de facultades urbanísticas, ligada al cumplimiento de los respectivos deberes. Ya hemos visto que esa concepción no está vigente, porque dichas facultades no se adquieren sino que forman parte del contenido urbanístico de la propiedad. Pero ello no impide que el legislador autonómico imponga su ejercicio en forma secuencial, como un proceso que se articula en tres fases: a) establecimiento de la ordenación pormenorizada; b) ejecución jurídica y material; c) culminación de la ejecución, incorporándose los terrenos a la categoría del suelo urbano consolidado (art. 18).

Al establecer los principios del régimen urbanístico del suelo, la LSCAM reitera (quizá innecesariamente) la mayor parte de los recogidos en la Ley 6/1998, a veces con distinta formulación, que no siempre es afortunada. En concreto:

- a) La ordenación urbanística no confiere a los propietarios derecho alguno a indemnización, salvo en los supuestos determinados por la Ley (art. 2.2 Ley 6/1998 y art. 10.1 LSCAM)<sup>16</sup>.
- b) Los deberes urbanísticos tienen carácter real, por lo que, en caso de transmisión, el adquirente de los terrenos se subroga en la posición jurídica del transmitente (art. 21 Ley 6/1998 y art. 10.2 LSCAM).
- c) La participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas y el reparto de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento se producirá en los términos fijados por la Ley (arts. 3 y 5 de la Ley 6/1998 y art. 10.3 LSCAM)<sup>17</sup>.

(16) Este artículo prevé la indemnización “por infracción del principio de prohibición de las vinculaciones singulares”. Llama la atención que no se mencione el supuesto indemnizatorio típico (reducción o pérdida de aprovechamiento por cambios de ordenación) y, sobre todo, la incorrecta formulación del que se menciona, ya que no existe un principio de prohibición de vinculaciones singulares. No están prohibidas, pero hay que indemnizar. Así lo señala PERALES MADUENO, ob. cit., pág., 18.

(17) El art. 3 de la Ley estatal dispone que dicha participación se producirá “en los términos fijados por la presente Ley y las demás que sean de aplicación”, mientras que la LSCAM dice que se producirá “en los términos fijados por esta Ley”, sin referirse para nada a la estatal.

Del contenido urbanístico de la propiedad no sólo forman parte las facultades a que antes hemos hecho referencia, sino también los deberes legales correspondientes, según la clase y categoría de suelo. Tales deberes se establecen con carácter general en el artículo 12, que incluye algunos cuyo alcance no es fácil de precisar, como los siguientes (art. 12):

– Conservar y mantener el suelo “natural” y, en su caso, su masa vegetal en las condiciones precisas para minimizar riesgos de erosión o incendio o que afecten a la seguridad o salud pública, o que puedan producir daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluido el ambiental [apartado b)].

– Realizar las reforestaciones y los trabajos y obras de defensa del suelo y su vegetación que sean necesarios para mantener el equilibrio ecológico, minimizar los procesos erosivos, impedir la contaminación indebida del suelo y prevenir desastres naturales [apartado c)].

Parece que estos deberes no son generales sino más bien específicos del suelo no urbanizable, pero es que, además, no se precisa su alcance ni la Administración competente para su imposición en cada caso concreto. El segundo de los citados no se delimita respecto del de “permitir la realización por la Administración pública competente de los trabajos de restauración o mejora ambiental que sean necesarios” [apartado f)]. Si la Administración asume estas tareas ¿en qué consiste o dónde acaba el deber impuesto a los propietarios?

### **B) Novedades en el régimen específico de cada clase de suelo**

La regulación general de los derechos y deberes se completa y pormenoriza en relación a cada clase y categoría de suelo (arts. 17 y siguientes). Estos preceptos tienen como referencia obligada los correspondientes de la Ley estatal 6/1998 (arts. 14 y siguientes). Entre las novedades o aportaciones de la LSCAM se deben destacar las siguientes:

#### **a) Suelo urbano consolidado**

Además de los deberes previstos en la legislación estatal y en la línea marcada por otras leyes autonómicas, se incluye expresamente el de cesión gratuita de la superficie destinada a vial, cuando proceda (art. 19.1), pero no se dice cuándo procede. La puesta a disposición del Municipio de la superficie correspondiente es requisito previo para la autorización de

**EN EL SUELO URBANO  
CONSOLIDADO NO HAY  
EQUIDISTRIBUCIÓN NI  
LIMITACIÓN DEL  
APROVECHAMIENTO  
SUSCEPTIBLE DE  
APROPIACIÓN, POR LO  
QUE SE PODRÁ ADQUIRIR  
LA TOTALIDAD DEL  
APROVECHAMIENTO REAL  
PREVISTO POR  
EL PLANEAMIENTO**

cualquier acto de edificación. También lo es la prestación de garantía suficiente para la realización de las obras de urbanización pendientes (art. 19.2).

Asimismo, se establecen las condiciones en que se puede autorizar la edificación aunque la parcela no tenga la condición de solar. Entre ellas figura el cumplimiento de los requisitos a que se acaba de hacer referencia y la asunción expresa y formal por el propietario del compromiso de no ocupación ni utilización de la edificación hasta la total terminación de las obras, la materialización, en su caso, de la cesión y el efectivo funcionamiento de los servicios urbanos correspondientes. Este compromiso incluye el de consignación de condición, con idéntico contenido, en cuantos negocios jurídicos se celebren con terceros e impliquen el traslado a éstos de alguna facultad de uso, disfrute o disposición sobre la edificación o parte de ella [art. 19.3 en relación al art. 14.2.a)].

En esta categoría de suelo no hay equidistribución ni limitación del aprovechamiento susceptible de apropiación, por lo que se podrá adquirir la totalidad del aprovechamiento real previsto o permitido por el planeamiento, es decir, el resultante de aplicar el coeficiente de edificabilidad establecido para el área homogénea correspondiente (art 39.1).

### **b) Suelo urbano no consolidado**

Como ya hemos dicho, se establece el ejercicio secuencial de los derechos, lo que implica el cumplimiento también secuencial de los deberes (art. 18.1). Mientras no se cuente con ordenación pormenorizada, sólo se podrán llevar a cabo las actuaciones expresamente previstas (art. 20.1).

Los propietarios tienen el deber de llevar a cabo la actividad de ejecución o, en todo caso, intervenir y participar en ella con arreglo al principio de equidistribución, salvo cuando se actúe por un sistema público [art. 18.1.c)]. También deberán realojar a los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual [art. 18.1.d)]. Este artículo que tiene el precedente de la Disposición Adicional Cuarta del TR de 1992, se remite a los “términos y condiciones establecidos en la legislación de pertinente aplicación”. Pero parece que la “pertinente” sería precisamente la propia LSCAM. Ante su silencio, habrá que aplicar lo establecido en el citado Texto Refundido.

Los deberes específicos de esta clase de suelo (art. 18.2) coinciden con los impuestos por la legislación estatal con algún matiz de interés:

– Las cesiones de suelo para redes públicas para usos dotacionales públicos se determinan mediante el concepto de “redes públicas”, que incluye, además de los usos tradicionales (viales, espacios libres, equipamientos y servicios) los terrenos destinados a viviendas públicas o de integración social [art. 36.2.c)]. Dichas cesiones deben ajustarse a los estándares establecidos, que son bastante exigentes, en coherencia con el propósito de que el planeamiento garantice la suficiencia de estas redes (art. 36). Cuando la superficie total de los terrenos de este carácter previamente existentes en la unidad de ejecución

sea igual o superior a la que deba resultar de la ejecución del planeamiento (nuevo), se entenderá sustituida una por otra, percibiendo la Administración el exceso, si lo hay y en la proporción que corresponda, en terrenos con edificabilidad: arts. 18.2.b) y 20.2.b). Estos suelos se tienen que ceder ya urbanizados (art. 95.1, conforme al cual el deber de urbanizar comprende todas las obras señaladas en el art. 97). Ésta es una novedad cuya trascendencia no puede ocultarse, ya que, en la legislación anterior, el deber de cesión de los terrenos dotacionales públicos no comprendía el de su urbanización, al menos en cuanto a los sistemas generales.

– La cesión del suelo para la localización del aprovechamiento lucrativo correspondiente a la Administración [art. 14.2.c) de la Ley estatal] se refiere al Municipio y se concreta en el 10 por ciento del producto del coeficiente de edificabilidad del ámbito de actuación o de las unidades de ejecución en que se divida. Este suelo se debe ceder “en solares” [art. 18.2.c)], es decir, ya urbanizado [art. 20.2.c)], siguiendo la tendencia dominante en la legislación autonómica de la última década. Cuando no sea posible la cesión (pero no se concretan los supuestos) puede ser sustituida por su equivalente económico. Tanto el suelo cedido como su monetarización se incorporan al PMS (art. 96.3).

– La obligación de costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización necesarias incluye “la parte que proceda de las obras precisas para asegurar la conexión del ámbito de actuación a las redes generales” o para reforzarlas o ampliarlas cuando sea necesario [art. 18.2.d)]. Conviene recordar que la legislación estatal sólo impone este deber en relación con el suelo urbanizable (art. 18.3 de la Ley 6/1998), por lo que su exigencia en el urbano no consolidado puede incurrir en extralimitación a la vista de la rigidez de la jurisprudencia constitucional reciente sobre esta materia (SSTC 164/2001 y 54/2002).

– El derecho de los propietarios a la adjudicación de solares se determina en proporción al valor de los terrenos aportados, salvo que no asuman la ejecución ni participen en ella [art. 20.2.d)].

Antes de la finalización de las obras de urbanización no se podrán llevar a cabo más actuaciones edificatorias o de usos que las de carácter provisional previstas en el art. 20.1. No obstante, podrá autorizarse la urbanización y edificación simultáneas en las mismas condiciones que en el suelo consolidado, es decir, previa asunción de los compromisos a que se refiere el art. 19.3 (art. 20.3).

### **c) Suelo urbanizable sectorizado**

El régimen es el establecido para el suelo urbano no consolidado, distinguiendo según que esté establecida o no la ordenación pormenorizada. Sin embargo, hay algunas diferencias importantes:

a) El derecho de los propietarios a la adjudicación de solar o solares resultantes de la ejecución se determinará en proporción a la superficie del terreno aportado (art. 23.1, párrafo segundo), mientras que en suelo urbano consolidado ese derecho se determina, como hemos visto, por el valor del terreno aportado [art. 20.2.d)].

b) Además de las cesiones de suelo a realizar en favor del municipio, los propietarios deben ceder a la CAM, para el sistema de redes públicas supramunicipales, 20 m<sup>2</sup> de suelo por cada 100 m<sup>2</sup> construidos de cualquier uso (art. 91.3 en relación al art. 36.4).

En cambio, la diferencia más significativa que entre ambas clases de suelo establece la Ley estatal (obligación de los propietarios de suelo urbanizable de costear las conexiones con las redes generales de servicios: art. 18.3), se difumina en la LSCAM, que, como ya hemos visto, impone ese deber también a los propietarios de suelo urbano no consolidado [art. 18.2.d)].

El cumplimiento de los deberes legales determina la conversión en suelo urbano consolidado, desde la recepción de las obras de urbanización (arts. 21.1 y 2 y 23.1).

#### **d) Suelo urbanizable no sectorizado**

En esta categoría de suelo el régimen aplicable depende de que los propietarios opten por promover o no su transformación. Como ésta sólo es posible en suelo sectorizado, tendrán que presentar un Plan de Sectorización para su tramitación [arts. 22.1.a) y 24.2], debiendo recordarse a este respecto lo que antes hemos dicho sobre la aprobación de planes de iniciativa particular: los promotores tienen derecho a que la Administración dicte un pronunciamiento motivado, pero no a la aprobación (art. 5.4, párrafo último).

Ahora bien, en este caso la decisión de la Administración puede venir condicionada por la consulta que previamente haya formulado el promotor sobre la viabilidad de la sectorización, legislación sectorial aplicable y obras de conexión exigibles. El pronunciamiento sobre estos extremos será “vinculante” [art. 22.1.c)] para la Administración, lo que significa que ésta no podrá denegar posteriormente la aprobación del Plan de Sectorización por motivos que no fueron esgrimidos en la consulta o en contradicción con los términos en que ésta fue evacuada. La LSCAM ha reforzado así el derecho de consulta, previsto, pero no regulado, en el art. 16.2 de la Ley 6/1998, que, precisamente, remite a la legislación autonómica la determinación de los efectos de aquélla.

Aprobada la sectorización, se pasa al régimen del suelo urbanizable sectorizado, de modo que aquélla supone el cambio de categoría. Si, por el contrario, no se promueve la transformación (y mientras ésta no se apruebe), el régimen aplicable será análogo al del suelo no urbanizable, aunque con mayor permisividad de usos. Hay que distinguir:

a) Los que requieren calificación urbanística, conforme al art. 26. Entre ellas figura la vivienda familiar en los términos del apartado 1.d), los establecimientos de turismo rural y la rehabilitación de edificios fuera de ordenación [apartado 1.h)], lo que resulta sorprendente. Hubiera sido más coherente salvar su conformidad.

b) Los que requieren proyecto de actuación especial, conforme al art. 27.

c) Las vinculadas a obras y servicios públicos que precisen localizarse en terrenos de esta clase y categoría. No está claro si requieren calificación o proyecto de actuación especial [cfr. art. 25.a), que parece no exigirla frente al art. 26.1.c), que la requiere y el 27.1.a).4º, que exige el citado proyecto para las áreas de servicio].

La calificación urbanística (ya regulada en la Ley 9/1995) tiene por objeto completar el régimen urbanístico definido por el planeamiento para una o varias parcelas o unidades mínimas y autorizar, en su caso, un proyecto de edificación o uso del suelo (art. 147). El procedimiento para su obtención se regula en el artículo 148.

El proyecto de actuación especial se regula en los arts. 149 y 150 y su aplicación tiene como presupuesto la justificación de que la actuación no es factible en suelo urbano ni en el urbanizable sectorizado. Las actuaciones autorizables mediante el citado proyecto parecen equivalentes a las “de interés público”, que la Ley estatal 6/1998 permite emplazar en suelo no urbanizable. Ahora bien, habida cuenta de que en la LSCAM todo el SNU es “de protección” y que según la STC 164/2001 dichas actuaciones sólo son admisibles en el SNU común o genérico, es coherente que el legislador madrileño sólo las permita en el urbanizable no sectorizado. Esto significa que, a efectos prácticos, esta categoría de suelo “funciona” como el SNU común o genérico, mientras no se promueva su transformación. Obviamente, hay una diferencia sustancial con las leyes autonómicas que han mantenido en SNU la doble categorización en “común” y “protegido”. En la LSCAM la transformación del suelo urbanizable no sectorizado se puede promover en cualquier momento, mientras que en aquéllas sería necesaria la reclasificación (a urbanizable) del SNU común, mediante la oportuna modificación o revisión del planeamiento.

#### **e) Suelo no urbanizable de protección**

Como se acaba de recordar, la LSCAM ha optado por una interpretación estricta de los criterios de clasificación del SNU establecidos en el art. 9 de la Ley 6/1998, reduciéndola a la categoría única del SNU “de protección” (art. 16). Tras la reforma del citado precepto estatal por la Ley 10/2003, que ha reintroducido el criterio de “la inadecuación para el desarrollo urbano”, la regulación madrileña resulta incluso restrictiva, si bien es evidente que entra dentro del margen deci-

**EL RÉGIMEN APLICABLE AL  
SUELO URBANIZABLE  
NO SECTORIZADO  
ES ANÁLOGO AL DEL  
SUELO NO URBANIZABLE  
PERO CON UNA MAYOR  
PERMISIVIDAD DE USOS**

sorio que corresponde al legislador autonómico<sup>18</sup>. Esta clasificación puede ser atribuida directamente por el planeamiento territorial o bien por el urbanístico general (art. 16.2).

Los propietarios de esta clase de suelo tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados [art. 28.1.a)]. Esta facultad comprende sólo los trabajos indispensables con criterios de compatibilidad (“no prohibidos”).

También pueden realizar, previa obtención de la “calificación urbanística”, las actividades previstas en el art. 29.3, entra las que figura la vivienda, pero como accesorio cuando sea necesaria para el funcionamiento de la explotación o instalación. La mayoría coinciden con las admisibles en suelo no sectorizado, pero el criterio legal es aquí, lógicamente, más restrictivo, al tratarse de suelos protegidos. Un apunte crítico es que no está nada clara la distinción entre los supuestos que requieren calificación y los que no la requieren cuando se trate de actividades vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, forestal cinegética o análoga, como pone de relieve la comparación entre los artículos 28.1.a) y 29.3.a). La calificación no parece exigible para la ejecución de actuaciones vinculadas a infraestructuras y servicios públicos (art. 29.2). Estas actuaciones quedan sujetas al régimen establecido para los actos promovidos por entidades públicas en el art. 161.

En cuanto a los deberes legales, además de los establecidos con carácter general, serán exigibles los previstos en la legislación sectorial y las ordenaciones territorial y urbanística, así como los que voluntariamente asuma el propietario para la realización de usos e intervenciones opcionales (art. 28.2). Esta posibilidad de que se asuman deberes “voluntariamente” parece implicar un cierto margen de negociación para el otorgamiento de la calificación urbanística, cuyo otorgamiento parece configurarse como discrecional, ya que el silencio es negativo [art. 148.2.d)]. Esta regulación implica que las facultades inherentes a los propietarios de esta clase de suelo son las relativas a la realización de actividades que no requieren calificación. Las que la requieren serían un añadido que la Administración puede, opcionalmente, autorizar, pero imponiendo deberes adicionales, que el interesado tendrá que asumir “voluntariamente” para obtener la calificación.

### **C) Consecuencias del incumplimiento de deberes legales**

La STC 61/1997 declaró inconstitucional la regulación del TR de 1992 relativa a las consecuencias del incumplimiento de deberes legales (expropiación o venta forzosa) con el argumento de que, si bien el Estado puede definir legalmente la *causa expropriandi* en caso de incumplimiento de dichos deberes, “no puede imponer como única reacción jurídica posible frente a tales incumplimientos la expropiación o venta forzosa, ejercitada de manera nece-

(18) La LSCAM (art. 16.3) ha mantenido la prohibición, ya establecida en la Ley 9/1995 (art. 49.4), de reclasificar durante treinta años suelos protegidos que hayan perdido los valores motivadores de la protección a consecuencia de incendio o agresión ambiental, salvo autorización por Ley de la CAM en la que se justifique la imposibilidad de restitución medioambiental.

saría y sin alternativa posible por los Municipios o, en su defecto (...) por las Comunidades Autónomas, configurando de tal modo una potestad expropiatoria de ejercicio obligatorio y a cargo de los Entes públicos territoriales gestores del urbanismo” [FJ 17º.f)].

En virtud de esta discutible doctrina, la competencia para establecer las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de los deberes legales básicos impuestos por la legislación estatal, corresponde a los legisladores autonómicos. La LSCAM no regula esta importante cuestión de forma unitaria, quizá porque asume que en la práctica tiene mucha menor trascendencia de la que debería, sino que lo hace de forma fragmentaria. A la vista de su artículado el incumplimiento puede tener una triple consecuencia:

a) La expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad en los supuestos expresamente previstos y previa declaración administrativa del incumplimiento [art. 138.1.c)].

b) La sanción con multa de la cuantía que proceda, ya que el incumplimiento de deberes legales (incluso de los asumidos voluntariamente mediante convenio) está tipificado como infracción grave, salvo que se subsane voluntariamente tras el primer requerimiento formulado al efecto por la Administración, en cuyo caso tendrán la consideración de leves [art. 204.3.c)].

c) La sustitución del incumplidor por un tercero, lo que puede tener lugar en la fase urbanizadora, sustituyendo el sistema de compensación por el de ejecución forzosa (art. 125.3) o en la edificatoria, conforme a lo previsto en los arts. 162 y siguientes. En este caso, el régimen de ejecución por sustitución se configura como alternativa a la expropiación por incumplimiento (art. 162.1, párrafo primero, al final).

Sin entrar en el análisis de los problemas que puede suscitar la regulación de esta materia en la LSCAM, llama la atención la inexistencia de criterios para que la Administración aplique una u otra consecuencia. Tampoco está claro si son compatibles. La propia STC 61/1997 declaró que la expropiación por incumplimiento no es asimilable a las sanciones administrativas [FJ 17º.f)], por lo que, en principio, sería compatible con la imposición de una sanción, al margen de que este resultado pudiera considerarse desproporcionado. Análogas consideraciones suscita la aplicación del régimen sustitutorio, tanto del sistema de actuación como en el proceso edificatorio. ¿Se puede acordar la sustitución y, además, imponer una sanción? La LSCAM no debería haber dejado en el aire estas importantes cuestiones. Que en la práctica la Administración no reaccione frente a la mayoría de los incumplimientos no justifica que ni siquiera se regulen con precisión, porque ese modo de legislar favorece la inactividad administrativa.



# El urbanismo en la Comunidad Valenciana: la Ley 6/1994

**JOSÉ MARÍA BAÑO LEÓN**

Catedrático de Derecho  
Administrativo  
Universitat de València-Estudi  
General

**JUAN ANTONIO UREÑA SALCEDO**

Becario FPI de la Generalitat  
Valenciana  
Universitat de València-Estudi  
General

## Sumario:

**I. Introducción. II. La clasificación del suelo. III. La supresión de la distinción entre sistemas generales y locales. IV. La flexibilidad del planeamiento y de la gestión urbanística.** A) La reacción frente a la rigidez del planeamiento y el modelo de ciudad. B) La prevalencia del principio de agilidad frente a la justa distribución de beneficios y cargas. **V. Los Programas de Actuación Integrada y el Agente Urbanizador.** A) El Agente Urbanizador y la legislación de contratos. B) Las prerrogativas del Urbanizador: las relaciones con los propietarios. C) El papel de la propiedad en la aprobación y adjudicación de los Programas de Actuaciones Integradas. D) A vueltas con el silencio administrativo. **VI. La eficacia de la Ley 6/1994 frente a la escasez de suelo y el elevado precio de la vivienda.**

## I. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento constitucional de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda como materia susceptible de ser asumida competencialmente por las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.3ª CE), abrió la puerta a una regulación autonómica distinta a la estatal. La declaración de inconstitucionalidad, por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997<sup>1</sup>, de más de dos terceras partes del Texto

(1) Las referencias a esta Sentencia en los trabajos doctrinales son abundantes. Podemos citar, por su postura crítica con la excesiva heterogeneidad de la legislación urbanística que esta Sentencia permite, a T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español", REDA, núm. 94, abril-junio 1997; o al Profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI", REDA, núm. 99, julio-septiembre 1998.

Refundido de la Ley del Suelo de 1992, y la reciente Sentencia del Alto Tribunal de 11 de julio de 2001, en relación con determinados preceptos de la Ley estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones<sup>2</sup>, confirmaron la ausencia de competencia estatal en urbanismo<sup>3</sup>.

La aprobación de la ley urbanística propia de la Comunidad Valenciana se produjo con anterioridad, incluso, a la resolución del primer recurso planteado ante el Tribunal Constitucional. La Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística está, además, en las antípodas del urbanismo estatal tradicional<sup>4</sup>. La novedad que supuso el enfoque de la Ley valenciana, con nuevos instrumentos que perseguían la máxima agilidad en el planeamiento y la gestión urbanística, “con una visión nueva y soluciones diferentes”<sup>5</sup>, no pasó inadvertida<sup>6</sup>.

La atención prestada por la doctrina científica a la norma valenciana exige que nos limitemos a destacar algunas de las fricciones que pueden producirse con la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, e incidamos, sin ánimo exhaustivo, en algunos de los aspectos que nos siguen pareciendo especialmente relevantes.

## II. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Una de las principales características de la Ley urbanística valenciana<sup>7</sup> y, a su vez, una de las más importantes diferencias con la legislación estatal, es la referida a la clasificación del suelo<sup>8</sup>.

En la Ley estatal 6/1998 el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable. El suelo urbano continúa configurándose materialmente por la concurrencia de determi-

(2) T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Comentario de urgencia de la STC de 11 de julio de 2001 sobre la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 13 de abril de 1998”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 497, de 2 de agosto de 2001. J. M<sup>a</sup>. BAÑO LEÓN, “La clasificación del suelo: los imperativos del mercado y las competencias locales”, *Anuario del Gobierno Local*, 2002, págs. 12 y siguientes, en prensa cuando se redacta este trabajo.

(3) Las Comunidades Autónomas, como dice la última resolución citada, “son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas”.

(4) J. M<sup>a</sup>. BAÑO LEÓN, “La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997”, *Documentación Administrativa*, núm. 252-253, septiembre 1998-abril 1999, pág. 156.

(5) Preámbulo de la Ley 6/1994. F. ROMERO SAURA y J.L. LORENTETALLADA, *El régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 1996, pág. 28, ya recordaron que la LRAU “supone, no ya un cambio de orientación, sino el alumbramiento de un nuevo modo de entender la gestión urbana”.

(6) Como dijo M. LORA-TAMAYO VALLVÉ, “Las nuevas legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas: una visión de conjunto”, *Revista de Administración Pública*, núm. 151, enero-abril 2000, págs. 406 y 407, la referencia “básica a tener en cuenta para la exposición de las principales novedades legislativas de las Comunidades Autónomas en materia de ejecución del planeamiento es, qué duda cabe, la Ley 6/1994 de la Comunidad Valenciana”.

(7) J. M. PALAU NAVARRO, *Las Unidades de Ejecución en la legislación urbanística valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 26.

(8) M<sup>a</sup>. J. ROMERO ALOY, *Los planes municipales en el Derecho Urbanístico valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 113.

nados elementos de urbanización, por estar situados los terrenos en zonas consolidadas por la edificación o por haber sido urbanizados de acuerdo con el planeamiento. En la LRAU, sin embargo, el suelo urbano, también el urbanizable, se clasifica formalmente por el modo de gestión. Tienen la consideración de suelo urbano los terrenos que necesitan del desarrollo de una Actuación Aislada<sup>9</sup>, y se clasifican como urbanizables todos los que requieren la aprobación de un Programa de Actuación Integrada<sup>10</sup>.

Mientras que en la legislación estatal la configuración es estática (el suelo tiene una determinada condición según reúna o no determinados requisitos de urbanización), en la Ley valenciana la configuración es dinámica<sup>11</sup>, pues si el Plan quiere modificar las condiciones de urbanización de unos terrenos puede establecer la necesidad de desarrollar una Actuación Integrada.

La diferente aproximación a la clasificación del suelo en la Ley estatal y en la Ley valenciana no convierte en inconstitucional a esta última. La misma Ley 6/1998 se refiere a las clases de suelo “a los efectos de la presente Ley”. Es decir, en cuanto la clasificación afecta a los derechos y deberes básicos de los propietarios del suelo y a las valoraciones de los terrenos. Las Comunidades Autónomas pueden establecer criterios de clasificación distintos a otros efectos, v. gr., como ocurre en la LRAU, la gestión urbanística. Nada impide, como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, “que para fines de gestión o de urbanización el legislador autonómico pueda superponer a la clasificación del suelo como urbano otra clasificación distinta y adecuada a los fines urbanísticos de reforma interior o de completa transformación del suelo”.

En lo que atañe concretamente a la clasificación como suelo urbano de los terrenos que cuenten con determinados elementos de urbanización tampoco existe incompatibilidad. El mismo artículo 8.a) de la Ley 6/1998 se refiere a que los terrenos cuenten con estos elementos de urbanización “como

**TIENEN LA CONSIDERACIÓN  
DE SUELO URBANO LOS  
TERRENOS QUE NECESITAN  
DEL DESARROLLO DE UNA  
ACTUACIÓN AISLADA Y SE  
CLASIFICAN COMO  
URBANIZABLES  
LOS QUE REQUIEREN  
LA APROBACIÓN**

(9) El artículo 9.2 LRAU establece que “la clasificación de los terrenos como suelo urbano tiene por objeto posibilitar su desarrollo urbanístico preferentemente mediante Actuaciones Aisladas. Los terrenos en que éstas sean previstas por el Plan se entenderán clasificados como suelo urbano”.

(10) El artículo 9.1 LRAU dispone que “la clasificación de los terrenos como suelo urbanizable tiene por objeto someterlos al régimen de ejecución de Actuaciones Integradas. Los terrenos en que éstas estén previstas por el planeamiento tendrán la consideración de suelo urbanizable”.

(11) J. M<sup>o</sup>. BAÑO LEÓN, “La propiedad del suelo: Una comparación entre el Proyecto Estatal y la LRAU valenciana”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Vol. XXIX, tercera época, núms. 113-114, otoño-invierno 1997, pág. 552, L. PAREJO ALFONSO y F. BLANC CLAVERO, *Derecho urbanístico valenciano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 231, mantienen que la clasificación del suelo en la LRAU “tiene carácter constitutivo y no meramente declarativo de la realidad fáctica ordenada”. En el mismo sentido puede verse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 24 de enero de 2002.

mínimo”. Es perfectamente legítimo que las Comunidades Autónomas, caso de la Comunidad Valenciana, establezcan otros requisitos, como el encintado de aceras y el pavimentado de la calzada (artículo 6 LRAU), o dispongan que aquellos elementos de urbanización deben reunir unas condiciones determinadas. El artículo 8.a) de la Ley estatal, dicho en los términos de la Sentencia 164/2001, de 11 de julio, “en su referencia al suelo ‘ya transformado’ sólo fija criterios ‘mínimos’ (...) pero ni precisa cuándo han de considerarse cumplidos aquellos requisitos mínimos, ni impide que aquellos requisitos se complementen al alza por cada Comunidad Autónoma”<sup>12</sup>.

Tampoco plantea problemas el concepto “terrenos consolidados por la edificación”, ya que, de acuerdo con esta misma Sentencia, “ni impone categorías ni contiene criterios específicos sobre cuándo se da aquella consolidación, ámbito este de regulación que por entero queda a cada Comunidad Autónoma”. Ni es problemática la referencia a los terrenos urbanizados en ejecución del planeamiento, pues en la Ley 6/1998 “no se acompaña de específicos criterios sobre cuándo ha de considerarse ejecutado el planeamiento, ni sobre qué hipotético instrumento de planeamiento es el ejecutado”.

Ni siquiera plantea dudas, tras la redacción dada al artículo 9.2 LRSV por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, la clasificación del suelo no urbanizable. Con esta última reforma ha vuelto a introducirse la referencia a que serán clasificados de este modo los suelos que se consideren “inadecuados para el desarrollo urbano”<sup>13</sup>, y aunque se añade que esta inadecuación sea “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”, la legislación valenciana casa perfectamente con la legislación estatal. El artículo 1.1, apartados e) y f), de la Ley 4/1992, de 5 de junio, de Suelo No Urbanizable de la Comunidad Valenciana, establece que se clasificarán como suelo no

(12) Según J.M. PALAU NAVARRO, ob. cit., pág. 112, el artículo 10 del Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana, aprobado por el Decreto 201/1998, de 15 de diciembre, que establece que “el Plan clasificará como suelo urbano los terrenos cuyo desarrollo prevea realizar preferentemente mediante Actuaciones Aisladas por estar dotados total o parcialmente de los servicios urbanísticos”, supone no ya la conciliación entre Ley estatal y autonómica sino la “separación definitiva entre clasificación del suelo y técnica de gestión”.

(13) De la anterior redacción del artículo 9.2 LRSV, dada por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, había desaparecido la referencia a que serían clasificados como no urbanizables los suelos que se considerasen inadecuados para el desarrollo urbano. Esta norma, como sostuvo J. M<sup>o</sup>. BAÑO LEÓN, “La clasificación del suelo...”, págs. 6 y siguientes, era inconstitucional, ya que el Estado carece de competencia para decidir sobre los terrenos que deben quedar al margen del desarrollo urbanístico, pues lo contrario supondría la imposición de un concreto modelo urbanístico y territorial vedado al legislador estatal. El Estado, como es habitual en todos los países de nuestro entorno cultural, no puede incidir tan directamente en el modelo de ciudad. El juicio de adecuación de los terrenos para el desarrollo urbano, como dice la Sentencia 164/2001, “corresponde, en todo caso, al órgano competente para la clasificación”. Dicho lisa y llanamente, con la modificación legislativa introducida por la Ley 10/2003 se salva una más que probable declaración de inconstitucionalidad del anterior artículo 9.2, ya que el legislador estatal no sólo carecía de competencia en urbanismo para aprobar una norma de este tipo sino que la norma suponía una clara vulneración de la garantía institucional de la autonomía local.

En la obra dirigida por J. BERMEJO VERA, *Derecho Administrativo. Parte Especial*, Civitas, Madrid, 2001, págs. 548 y 549, se recuerda que algunas Comunidades Autónomas habían interpuesto recurso de inconstitucionalidad “en la medida en que puede suponer una invasión en la capacidad autonómica y municipal de desarrollar políticas urbanísticas propias”, y se añade que “resulta ciertamente dudoso que la reforma de esa norma, a través del Decreto-Ley 4/2000, no suponga de hecho la imposición de un modelo urbanístico concreto a las Comunidades Autónomas”.

urbanizable “los terrenos que, conforme a la estrategia territorial adoptada, deban ser excluidos del proceso de urbanización o preservados del mismo” y “los terrenos que no sean objeto de clasificación como urbanos, urbanizables o aptos para la urbanización”. El artículo 8.3 LRAU, por su parte, dispone que el suelo no urbanizable se clasificará respetando lo establecido en la Ley 4/1992. Para clasificar unos terrenos como no urbanizables es suficiente con que las autoridades competentes entiendan que conforme al modelo de ciudad, de acuerdo con la estrategia territorial adoptada o, en los términos del nuevo artículo 9.2 LRSV, “de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico”, deben ser excluidos del proceso de urbanización. En las Leyes valencianas, como de nuevo en la Ley estatal, existe un importante margen de discrecionalidad en la clasificación del suelo como no urbanizable al que no debe renunciarse<sup>14</sup>.

### III. LA SUPRESIÓN DE LA DISTINCIÓN ENTRE SISTEMAS GENERALES Y LOCALES

La Ley 6/1994, pese a que la Ley estatal 6/1998 sigue haciendo referencia a las “dotaciones públicas de carácter local” y a los “sistemas generales”, suprimió la distinción entre sistemas generales y locales<sup>15</sup>.

La Ley valenciana, efectivamente, comienza definiendo el suelo dotacional público como aquel “que haya de servir de soporte a cualesquiera servicios públicos o usos colectivos, como infraestructuras y viarios, plazas y espacios libres, parques y jardines o centros públicos de toda finalidad” [artículo 1.1.D)]. Dentro de este suelo dotacional público es posible distinguir entre la red primaria o estructural (que debe estar delimitada en el Plan General y que comprende las reservas precisas para, v. gr., parques públicos, equipamientos y redes de transporte, comunicaciones y servicios<sup>16</sup>), y otras reservas de suelo también con destino dotacional público (que deben recogerse en el planeamiento de desarrollo<sup>17</sup>).

(14) Debe apuntarse que en las Cortes Valencianas está tramitándose el Proyecto de ley de la Generalitat de ordenación del territorio y del suelo no urbanizable. Este proyecto de ley, muy en la línea liberalizadora de la Ley 6/1998 antes de la reforma introducida por la Ley 10/2003, según su Exposición de Motivos “formula una concepción positiva del suelo no urbanizable, cuya clasificación como tal es consecuencia obligada de la identificación y valoración de la importancia de dichos factores. De este modo, el planificador, tras el análisis del territorio en el que opera, ha de adoptar una decisión cuyo margen de discrecionalidad queda bien acotado: si el territorio considerado tiene alguno de los riesgos, valores o riquezas naturales dignos de preservación —como la reciente modificación de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del Suelo y Valoraciones, enumera—, debe clasificarlo como suelo no urbanizable”. El suelo no urbanizable, de acuerdo con el artículo 54 del proyecto, “es aquel que, según el planeamiento territorial o urbanístico, debe ser destinado a los usos propios de la naturaleza rústica de los terrenos, ya sea por los valores o riquezas que en él residen o por la presencia de riesgos naturales”. Desaparecen, como en el anterior artículo 9.2 LRSV, las referencias a la decisión de excluir determinados terrenos del desarrollo urbanístico. El proyecto de ley nos parece, en este aspecto en concreto, desacertado. Ni tiene sentido la reducción de la discrecionalidad municipal ni parece que el mercado urbanístico valenciano necesite de más suelo para incidir en los precios de la vivienda.

(15) Esta supresión tampoco plantea dudas de constitucionalidad. La citada Sentencia 164/2001, de 11 de julio, dice que “el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, por entero, a las Comunidades Autónomas. De esta manera la distinción misma entre dotaciones públicas locales y sistemas generales depende de lo que disponga la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma”.

(16) Artículo 17.1.J) y 17.2 LRAU.

(17) El artículo 22 LRAU establece que los Planes Parciales, en sectores susceptibles de utilización residencial, deben exigir una reserva de suelo con destino dotacional público, sin contar el viario, que debe superar los 35 m<sup>2</sup> por cada 100 de techo potencialmente edificable, sin que puedan computarse a estos efectos “las reservas dotacionales de la red estructural establecidas conforme al artículo 17.2, salvo que éstas ofrezcan condiciones privilegiadas de uso cotidiano y disfrute permanente para la población del sector, en cuyo caso se computarán, en los casos y en la proporción que reglamentariamente se establezca”.

La gran novedad que introduce la LRAU es, además de la supresión de esta distinción, que, a diferencia de lo que ocurría con los sistemas generales en la legislación estatal, la ejecución de los elementos de ordenación estructural pueden ser costeados por los propietarios<sup>18</sup>. No existe un imperativo legal, simplemente se consagra la posibilidad de que este coste pueda imponerse, pues la Administración, según reza el artículo 29.7 *in fine* de la LRAU, “puede comprometer, al aprobarse un Programa, el gasto público necesario para financiar determinadas infraestructuras de apoyo a la Actuación que considere de interés general prioritario”<sup>19</sup>.

El problema que podría plantearse con la regulación valenciana es que se refiere a la obtención por la Administración de estos terrenos dotacionales también en las áreas de reparto pluriparcelarias en suelo urbano, y esta posibilidad no casa bien con el artículo 14 de la Ley 6/1998, ya que a los propietarios de suelo urbano consolidado la Ley estatal únicamente les exige la urbanización completa y la edificación de los terrenos, pero nada dice de la cesión de suelos dotacionales<sup>20</sup>. La contradicción puede salvarse si se tiene en cuenta que el legislador autonómico es competente para ser más o menos exigente en el concepto de suelo urbano consolidado y, en consecuencia, en la aplicación del régimen de derechos y deberes de los propietarios de esta clase de suelo<sup>21</sup>. La distinción de la Ley 6/1998 entre suelo urbano consolidado y no consolidado, como dice el Tribunal Constitucional en la Sentencia de 11 de julio de 2001, “sirve, exclusivamente, para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios. Del artículo 14 LRSV no resulta un deber de distinguir e incluir en el planeamiento esas dos categorías. Menos aun contiene el artículo 14 LRSV criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no (...) la regulación estrictamente patrimonial del artículo 14 LRSV en nada limita ni condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas (...) será cada Comunidad Autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, quien determine también qué suelo urbano soporta deberes de cesión y cuál no”.

(18) Téngase en cuenta que todo Programa para el desarrollo de una Actuación Integrada tiene como objetivos imprescindibles: la conexión e integración de la nueva urbanización con las redes de infraestructuras, comunicaciones y servicios públicos existentes; complementar las infraestructuras y espacios públicos o reservas dotacionales para que no disminuyan los niveles de calidad, cantidad o capacidad de servicio existentes o deseables; realizar las obras públicas complementarias que se precisen para cumplir con todo lo anterior, y permitir la obtención gratuita a favor de la Administración de los suelos dotacionales públicos del ámbito de la Actuación, y de todas estas inversiones se harán cargo los propietarios como cargas de la urbanización.

De acuerdo con el artículo 67.1.A) LRAU son cargas de la urbanización que todos los propietarios deben retribuir en común al Urbanizador, entre otras, “las inversiones necesarias para cubrir los objetivos imprescindibles del Programa, reguladas en el artículo 30.1 de esta Ley”.

En la Cédula de Urbanización, que es el documento que fija, respecto de cada Actuación, las condiciones mínimas de conexión e integración en su entorno, se contendrán las obras de extensión de la red estructural de dotaciones públicas que “resultan inaplazables, con cargo a la Actuación o con carácter previo a la misma, a fin de integrarla en el territorio en condiciones que no perjudiquen el medio natural, ni el bienestar de la población” [artículo 31.1.C)].

(19) Como mantienen L. PAREJO ALFONSO y F. BLANC CLAVERO, *ob. cit.*, pág. 296, la decisión es “variable, en función del momento y de las circunstancias en que se produzca, de los compromisos de financiación que, en cada momento, pueda asumir la Administración y del grado de anticipación con que se susciten, por los particulares, las propuestas de programación, respecto del grado de desarrollo de las inversiones públicas en infraestructura. A mayor anticipación de las inversiones públicas, menos cargas de urbanización habrá de asumir el sector privado y viceversa”.

(20) J. M<sup>o</sup>. PALAU NAVARRO, *ob. cit.*, págs. 45 y 46.

(21) J. M<sup>o</sup>. BAÑO LEÓN, “La clasificación del suelo...”, *cit.*, pág. 21.

La Administración, nótese bien, no podrá cargar a los propietarios con estos costes cuando la financiación de la red primaria estructural y de otras dotaciones públicas sea económicamente insostenible. Si la actuación urbanística no es viable económicamente ninguna empresa ni particular alguno asumirá el compromiso de ejecutarla<sup>22</sup>.

#### IV. LA FLEXIBILIDAD DEL PLANEAMIENTO Y DE LA GESTIÓN URBANÍSTICA

##### A) La reacción frente a la rigidez del planeamiento y el modelo de ciudad

El legislador valenciano, con la Ley 6/1994, reacciona frente a lo que entiende que en la legislación estatal es un sistema de planeamiento fuertemente jerarquizado y carente de flexibilidad<sup>23</sup>. La LRAU, para evitar la rigidez del planeamiento, y en vistas a conseguir la máxima agilidad en la tramitación de los expedientes, introduce importantes novedades. Entre otras, la ordenación pormenorizada de suelo urbanizable en el Plan General y la posibilidad de que algunos aspectos previstos en dicho Plan puedan ser modificados por otros Planes. Vayamos por partes.

En la Comunidad Valenciana se permite, como ya hemos apuntado, que en el Plan General se ordenen pormenorizadamente los terrenos cuyo desarrollo urbanístico se estime prioritario, “los terrenos que clasifique como suelo urbanizable inmediatos al urbano y, al menos, los precisos para que queden atendidas las demandas previsibles del mercado inmobiliario a corto y medio plazo”. Con esta ordenación pormenorizada en el Plan General se facilita la programación y rápida urbanización de los terrenos, ya que no necesitarán de la posterior aprobación de un Plan Parcial (artículo 18.3)<sup>24</sup>.

Igualmente destacable es que la LRAU admite que mediante un Plan Parcial o un Plan de Reforma Interior, que pueden ser

**LOS COSTES DE LA EJECUCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE ORDENACIÓN ESTRUCTURAL PUEDEN SER EXIGIDOS A LOS PROPIETARIOS A NO SER QUE LA ACTUACIÓN URBANÍSTICA SEA INVIVABLE ECONÓMICAMENTE**

(22) F. ROMERO SAURA y J.L. LORENTE TALLADA, ob. cit., pág. 78.

Como dice el artículo 33.8 LRAU “al configurar las Unidades de Ejecución se procurará una prudente diversificación de las responsabilidades urbanizadoras”.

(23) En el Preámbulo de la Ley consta expresamente que “el sistema de planeamiento urbanístico está fuertemente jerarquizado y carece de flexibilidad. Sin embargo la vida social moderna presenta una heterogeneidad y mutabilidad incompatible con un sistema de planificación urbanística rígido”.

(24) Para M<sup>o</sup>. J. ROMERO ALOY, ob. cit., pág. 128, el suelo urbanizable inmediato o con ordenación pormenorizada es “una nueva clase de urbanizable sin precedente en el panorama del Derecho Urbanístico español”.

promovidos por los particulares en desarrollo de un Programa del que sean adjudicatarios o estén compitiendo por su adjudicación, se modifiquen parcialmente las determinaciones previstas en el Plan General<sup>25</sup>, v. gr. la red primaria o estructural de dotaciones, la clasificación del suelo o a la delimitación de unidades de ejecución.

No es tanto la ausencia de jerarquía entre planes urbanísticos sobre lo que pretendemos llamar la atención<sup>26</sup>, que también, sino sobre la circunstancia de que, históricamente, las variaciones de los sistemas generales y el paso de un suelo no urbanizable a urbanizable, suponía efectuar una reconsideración de la estructura general y orgánica del territorio<sup>27</sup>, y en la Comunidad Valenciana la Ley permite, y es frecuente que así ocurra, que un particular promueva un cambio que incida, en mayor o menor medida, en el modelo de ciudad previsto en el Plan General.

Se corre el riesgo de que estas variaciones de la red primaria o las reclasificaciones excepcionales de terrenos se conviertan, por muchas precauciones legales que se adopten<sup>28</sup>, en la norma general. En nuestra opinión, aunque existe una determinada ordenación que deben contener los Planes Generales que no puede ser modificada por los Planes Parciales o por los Planes de Reforma Interior, hay que relacionar estas modificaciones del planeamiento con el proyecto de ciudad y la tradicional ausencia de participación ciudadana en los períodos de exposición pública de los instrumentos de planeamiento. En estos casos, como ocurre siempre, únicamente los propietarios que resulten directamente afectados por la actuación urbanística formularán alegaciones y la regla general no será, como se comprenderá fácilmente, que se opongan a la reclasificación de sus terrenos como suelo urbanizable sino que exijan un mayor beneficio (disminuyendo, en la medida de lo posible, la financiación de dotaciones públicas).

Si la participación ciudadana en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento debiera ser siempre importante, mucho más tendría que serlo cuando lo que puede estar en juego es, en gran parte, el modelo de ciudad. De algún modo, aunque probablemente lo que se necesite sea un cambio de mentalidad<sup>29</sup>, debe hacerse llegar a los ciudadanos la idea de que el procedimiento administrativo es el lugar y el

(25) Artículos 17.1, letras H), C), J), I), 28.1, apartados C) y D), 52.2, y 54.2.B).

(26) F. ROMERO SAURA y J.L. LORENTETALLADA, ob. cit., pág. 87, mantienen que en la LRAU “han desaparecido las tradicionales relaciones de jerarquía y subordinación entre los Planes y éstos tienen carácter ambivalente puesto que el Plan General actúa también como planeamiento de desarrollo y ordena suelo urbanizable”. L. PAREJO ALFONSO y F. BLANC CLAVERO, ob. cit., págs. 274 y 275, dicen que la posibilidad de que los Planes Parciales de mejora o los Planes de Reforma Interior modifiquen muchas de las determinaciones del Plan General “no se cimenta en una relación normativa jerárquica entre ambos, sino más bien en una relación de coherencia entre lo Parcial y lo General”.

(27) M<sup>a</sup>. J. ROMERO ALOY, ob. cit., págs. 280 y 281.

(28) Puede verse el artículo 54.2.A) sobre los Planes o Programas que modifiquen el planeamiento anteriormente aprobado por la Administración de la Generalitat.

(29) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 1, 1974, pág. 93, ya destacó que “probablemente fuese conveniente estimular la participación colectiva en un tema que, como pocos, a todos interesa y que sobre todos recae, mediante el estímulo de asociaciones de propietarios o asociaciones de vecinos”.

momento donde pueden ejercitarse algunos de sus derechos básicos (entre otros el de participar en la decisión sobre cómo debe ser la ciudad donde se vive<sup>30</sup>). Nada oponemos a la promoción privada del planeamiento urbanístico, ya sea por los propietarios o por terceros interesados, ni a la ausencia de jerarquía entre planes, pero hay que dejar constancia del riesgo que todo ello puede implicar ante la ausencia de participación ciudadana en los períodos de información pública. Debe tenerse conciencia, como dijo GARCÍA DE ENTERRÍA, de la “posible sustitución de una verdadera iniciativa social (el hecho de la ciudad es un hecho colectivo, la ciudad es de todos) por una simple iniciativa de grandes empresas o de grandes propietarios, lo cual es algo en esencia distinto, e incluso más, potencialmente contradictorio”<sup>31</sup>. La flexibilidad del planeamiento y de la gestión urbanística, cuya bondad no discutimos, debería ir acompañada de una mayor participación ciudadana que compensase los instrumentos puestos en manos de las grandes empresas o de los grandes propietarios que, de nada sirve ocultarlo, son los que promueven, y muchas veces dirigen en solitario<sup>32</sup>, la transformación urbanística de los terrenos.

## **B) La prevalencia del principio de agilidad frente a la justa distribución de beneficios y cargas**

El hilo conductor de la LRAU es la consecución de una rápida urbanización de los terrenos y, en definitiva, el fomento de la actividad económica. Esta idea parece que prima, incluso, frente a un principio tan significativo como es el de la justa distribución de beneficios y cargas<sup>33</sup>.

La Ley 6/1994 permite configurar cada Unidad de Ejecución como un Área de reparto independiente<sup>34</sup>. Se reduce la igualdad a cada actuación urbanística, o lo que es lo mismo, falta la comparación con otros suelos similares, lo que implica la “ruptura de la relación entre gestión y principio de igualdad, ya que los aprovechamientos tipo se establecen para cada área de reparto y es en el seno de éstas donde se produce la distribución de

(30) O como dice T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor, Madrid, 2001, pág. 87, hay que “asegurar la participación de la comunidad en la elaboración de lo que, en definitiva, constituye la primera y más importante decisión sobre su desenvolvimiento futuro y, por lo tanto, el presupuesto básico de una gestión auténticamente democrática de la ciudad”.

(31) E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Actuación pública...”, cit., pág. 93.

(32) Sobre todo si, como afirman G. ROGER FERNÁNDEZ y P. FERNÁNDEZ MONEDERO, “Balance actual del modelo urbanístico valenciano. Apuntes para un análisis propositivo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 193, abril-mayo 2002, págs. 448 y 449, algunas Corporaciones locales “tramitan las propuestas que les ofrecen los particulares sin adoptar, con carácter previo a la presentación de los Programas, criterios de ordenación urbana (formulación del planeamiento de desarrollo, proyectos de urbanización, fijación de un porcentaje mínimo de VPO, etc.) que permitieran garantizar un modelo de ciudad concreto que pudiera responder a un desarrollo coordinado y equilibrado (considerado en términos urbanísticos y sociales)”.

(33) En el Preámbulo de la Ley 6/1994 se dice expresamente que el denominado “principio de justa distribución de beneficios y cargas del planeamiento, no tiene parangón en el derecho urbanístico comparado de los países con sistemas constitucionales afines. Pese a ello, el principio en sí parece bastante razonable. Preferiremos que la acción urbanística pública trate equitativamente a los propietarios afectados y se caracterice por distribuir justamente sus cargas y beneficios. Como principio es original y benéfico.

El problema aparece cuando este principio justo, de ser una característica del actuar público, pasa a convertirse en la legitimación misma de la actuación administrativa y en su objeto básico. El propósito central de la gestión urbanística debe ser mejorar la calidad de vida ciudadana en términos compatibles con el fomento del desarrollo económico comunitario. Si ello se consigue haciendo, además, justicia a los propietarios, tanto mejor”.

(34) Artículo 62.2 LRAU.

beneficios y cargas”<sup>35</sup>. Lo que garantizaría una cierta igualdad, como ya se ha apuntado en alguna ocasión<sup>36</sup>, sería la delimitación homogénea de polígonos o unidades de ejecución, pero esta garantía le está vedada al Estado en cuanto incide directamente en materia urbanística<sup>37</sup>, y en la LRAU no sólo no existen estas medidas de compensación entre Áreas de reparto sino que se permite que sea el Urbanizador el que proponga la redelimitación de polígonos o unidades de ejecución<sup>38</sup>.

El mismo conflicto con el principio de justa distribución de beneficios y cargas se plantea, en fin, con las áreas de reparto uniparcelarias en suelo urbano. En estos casos, como dice PALAU NAVARRO, “sólo se produce una distribución de beneficios y cargas con uno mismo (...) el legislador valenciano al proponer esta institución aboga por un criterio de agilidad (las uniparcelarias no plantean excesivos problemas en su aplicación al no existir, por ejemplo, reparcelación) frente a un criterio más justo y distributivo”<sup>39</sup>. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sentencia núm. 291, de 20 de febrero de 2003, en esta misma línea, ha estimado el recurso interpuesto por la Asociación Provincial de Promotores Constructores de Valencia contra la aprobación definitiva del “coeficiente corrector” del Plan General de Valencia [artículo 63.2.A) en relación con el artículo 64.4 LRAU], “cuya finalidad es la obtención gratuita de suelos dotacionales por la aplicación de un porcentaje de cesión materializable mediante transferencias de aprovechamiento” en las áreas de reparto uniparcelarias en suelo urbano, porque “con la técnica empleada no se reparten aprovechamientos sino únicamente cargas, quedando así desfigurado el propio concepto del aprovechamiento tipo como técnica para repartir aprovechamientos y cargas”<sup>40</sup>.

En conclusión, algunas de las novedades de la Ley 6/1994 tienen efectos claramente positivos, pero esta norma también socava uno de los pilares básicos del urbanismo como es, precisamente, la justa distribución de beneficios y cargas.

(35) J.M. PALAU NAVARRO, ob. cit., pág. 113. F. ROMERO SAURA y J.L. LORENTE TALLADA, ob. cit., pág. 293, en la misma línea, apuntaron que “se puede dar la mayor diversificación de aprovechamientos tipo en función del aprovechamiento que se atribuya a cada Unidad de Ejecución, pues cada Unidad puede tener su propio aprovechamiento tipo que puede variar sustancialmente de unas a otras Unidades”.

(36) J. M<sup>º</sup>. BAÑO LEÓN, “La nueva Ley del Suelo...”, cit., pág. 160.

(37) La STC 164/2001, de 11 de julio, al analizar el artículo 5 de la Ley del Suelo de 1998 y su referencia al reparto de los beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados por cada “actuación urbanística”, dice que “es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios” pero que es cada Comunidad Autónoma la que “podrá imponer otros ámbitos y técnicas complementarias de equidistribución. Será decisión de cada Comunidad Autónoma optar, además, por la incorporación de un criterio distributivo en el propio planeamiento, o por imponer la equidistribución sobre amplios espacios de una misma clase de suelo (incluso entre las fincas integrantes de toda una clase de suelo)”. El artículo 5 de la Ley estatal, en consecuencia, contiene una condición básica de carácter formal.

(38) El artículo 33.6 LRAU establece que “los Programas podrán redelimitar el ámbito de las Unidades de Ejecución previstas en los restantes Planes adecuándolo a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente Actuación Integrada”. El artículo 119.1 del Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana dispone que “los Programas podrán redelimitar el ámbito de las Unidades de Ejecución previstas en Planes Generales, Parciales o de Reforma Interior adecuándolo a condiciones más idóneas para el desarrollo de la correspondiente Actuación Integrada. A tal fin, podrán extender el ámbito de la Unidad de Ejecución a cuantos terrenos sean necesarios para conectarla a las redes de servicios existentes en el momento de programar la Actuación y a las parcelas que como consecuencia de las obras de conexión se conviertan en solares”.

(39) J. M<sup>º</sup>. PALAU NAVARRO, ob. cit., pág. 43. Puede verse el artículo 63.2.A) LRAU.

(40) Añade esta Sentencia que “la resolución impugnada no resulta conforme a derecho al ser aplicación de una norma autonómica que contradice la legislación básica contenida en el artículo 2.1 de la Ley 7/1997, de 14 de mayo”.

## V. LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA Y EL AGENTE URBANIZADOR

La actividad urbanística de ejecución del planeamiento se realiza en la Comunidad Valenciana en régimen de Actuación Aislada o Integrada. La Actuación Aislada, que está prevista para el suelo urbano, interesa menos que el Programa para el desarrollo de Actuaciones Integradas, que es uno de los instrumentos esenciales en la Ley urbanística valenciana. El PAI permite vincular la ordenación física del territorio, contenida en el planeamiento, con su gestión, ya que, como su propio nombre indica, contiene la programación para ejecutar la ordenación pormenorizada<sup>41</sup>.

La iniciativa para presentar un PAI puede ser pública o privada. La gestión, que siempre será pública, puede realizarla directamente la Administración o, indirectamente, los particulares. En las líneas que siguen nos referimos a este último supuesto.

### A) El Agente Urbanizador y la legislación de contratos

Poco puede añadirse, que no se haya dicho ya, sobre la figura del Agente Urbanizador. Recordaremos, no obstante, que la discusión principal, dado su carácter de agente público<sup>42</sup> que realiza obras de esta misma naturaleza, se centra en determinar si es un concesionario de obras públicas, si la relación que le une con la Administración tiene carácter contractual. Esto es, si en la preparación y adjudicación de la condición de Urbanizador son aplicables las Directivas europeas de contratación y la legislación básica del Estado sobre contratos de las Administraciones públicas.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sobre el Teatro de la Escala, de 12 de julio de 2001, que exige la aplicación de la Directiva 93/37 en un supuesto urbanístico, unido al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Auto de 15 de octubre de 2001) ante la posible infracción por la LRAU del artículo 149.1.18 CE (que reserva al Estado la competencia para aprobar la legislación básica sobre con-

**LA LEY 6/1994 FOMENTA  
LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN EL  
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO  
PERMITIENDO QUE,  
MEDIANTE UN PLAN  
PARCIAL O UN PLAN DE  
REFORMA INTERIOR,  
SE INCIDA EN EL MODELO  
DE CIUDAD PREVISTO EN  
EL PLAN GENERAL**

(41) Aunque como dice el artículo 29.1 de la LRAU la aprobación del Programa puede ser simultánea o posterior a dicha ordenación pormenorizada, "excepcionalmente, también puede ser anterior cuando el programa se desarrolle en fases correspondientes a varios sectores y junto a él se apruebe el Plan Parcial de la primera fase".

(42) En el Preámbulo de la Ley se dice que en ésta se dispone "que el agente ejecutor del Plan sea siempre un agente que actúa, jurídicamente, asumiendo la calidad de agente público".

tratos y concesiones administrativas), hicieron temer el final del sistema construido por la Ley 6/1994 alrededor de esta figura. El Auto del Tribunal Constitucional 133/2002, de 16 de julio, que inadmitió la cuestión de inconstitucionalidad por motivos formales, permite la subsistencia del sistema instaurado por la LRAU. Este pronunciamiento, sin embargo, no analiza los argumentos a favor y en contra de la aplicación de la legislación administrativa de contratos al Agente Urbanizador<sup>43</sup>, por lo que la discusión sigue abierta.

## B) Las prerrogativas del Urbanizador: las relaciones con los propietarios

El artículo 66 LRAU establece que la relaciones entre Urbanizador y propietarios “se articularán preferentemente en los términos que libremente convengan”. A falta de un acuerdo de voluntades, sin embargo, se reconocen al agente público prerrogativas de gran calado<sup>44</sup>, ya que aunque los acuerdos que libremente puedan convenir “es lo más deseable por el ahorro implícito que conlleva en gastos de gestión para la Administración pública (...) habiéndose comprometido el Urbanizador a desempeñar su tarea en plazos ciertos, la Ley no puede fiar por completo el éxito de esa empresa al libre convenio que el propietario del terreno interese suscribir”<sup>45</sup>.

(43) Los argumentos a favor y en contra ya se han estudiado por otros autores. Han defendido la necesaria aplicación de la Directiva 93/37 y de la legislación básica de contratos a la figura del Agente Urbanizador, entre otros, J. E. SERRANO LÓPEZ, “Los Programas de Actuaciones Integradas establecidos por la Ley valenciana urbanística”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 104, octubre-diciembre 1999, pág. 611; J. C. TEJEDOR BIELSA, “Contratación de la obra pública urbanizadora y sistema de compensación. La Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 112, octubre-diciembre 2001, o R. GÓMEZ-FERRER MORANT, “Gestión del planeamiento y contratos administrativos”, *Documentación Administrativa*, núms. 261-262, septiembre 2001-abril 2002. M. LORA-TAMAYO VALLVÉ, “Ejecución de obra urbanizadora y Derecho comunitario (Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2001 del Teatro de la Escala)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 159, septiembre-diciembre 2002, pág. 278, critica esta sentencia por ser “reduccionista en exceso, no entra en la verdadera problemática del urbanismo, en su naturaleza compleja, pero lo que sí es cierto es que puede suponer un toque de atención a los imaginativos legisladores autonómicos para que conduzcan los contratos o la ejecución del planeamiento urbanístico a categorías jurídicas conocidas que no escapen del control y de los procedimientos previstos para los contratos de las Administraciones Públicas”.

Se oponen claramente a la idea de sujetar al Urbanizador al régimen del concesionario de obra pública, v. gr., L. PAREJO ALFONSO y F. BLANC CLAVERO, ob. cit., pág. 392; M. VAQUER CABALLERÍA, “La fuente convencional, pero no contractual, de la relación jurídica entre el agente urbanizador y la Administración urbanística”, *Documentación Administrativa*, núms. 261-262, septiembre 2001-abril 2002, pág. 254; L. PAREJO ALFONSO, “La cuestión de la constitucionalidad de la figura urbanística del ‘urbanizador’ en su concreta versión original, la de la legislación valenciana”, *Documentación Administrativa*, núms. 261-262, septiembre 2001-abril 2002. Critican la extrapolación precipitada a nuestro Derecho de las conclusiones de la Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001, entre otros, T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “La Sentencia del TJCE de 12.7.2001 (TJCE 2001, 194) (asunto ‘Proyecto Scala 2001’) y su impacto en el ordenamiento urbanístico español”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 505, de 25 de octubre de 2001; F. BLANC CLAVERO, “La posición jurídica del urbanizador: urbanismo concertado y contratación administrativa”, *Documentación Administrativa*, núms. 261-262, septiembre 2001-abril 2002, o S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, “Los convenios urbanísticos y el Derecho Comunitario europeo: la STJCE de 12 de julio de 2001, Asunto C-399/98”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 197, noviembre 2002, págs. 1.288-1.289.

(44) F. ROMERO SAURA y J.L. LORENTE TALLADA, ob. cit., pág. 409, dicen que “hablar de prerrogativas del Urbanizador es utilizar una terminología, a nuestro juicio, poco apropiada porque el Urbanizador tiene la facultad de solicitar a la Administración que ejerza sus prerrogativas públicas coactivas o forzosas contra el propietario pero no ejercer prerrogativa alguna”. La rúbrica del artículo 66 es, pese a todo, “Prerrogativas del Urbanizador y derechos de los propietarios afectados”.

(45) Preámbulo de la Ley 6/1994.

Las cuestiones económicas entre el Urbanizador y los propietarios no sólo son la clave de las relaciones que se establecen entre estas dos partes, sino el lugar donde mejor se aprecia la posición de privilegio en que la Ley 6/1994 sitúa al Agente Urbanizador. Analicemos, pues, la retribución de este último.

El Urbanizador puede exigir que los propietarios le retribuyan en metálico (pagándole cuotas de urbanización), cediendo en su favor terrenos edificables de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la Actuación [artículo 66.1.C)], o exigiendo que parte de la retribución sea en metálico y parte en parcelas (artículo 71<sup>46</sup>).

El Urbanizador, si en el Programa se impone la retribución en metálico, propone a la Administración la aprobación del presupuesto de cargas de urbanización. Los propietarios, por su parte, pueden someter a consideración de la Administración sugerencias y enmiendas para la elaboración, corrección o modificación del citado presupuesto de cargas de urbanización, y tienen derecho a recibir información debidamente documentada respecto a los costes de urbanización que han de asumir (artículo 66.7 LRAU). El Urbanizador puede reclamar, cuando esté aprobado el presupuesto, el pago anticipado de las inversiones previstas para los seis meses siguientes (cabe, por tanto, que se exija una financiación por adelantado, artículo 72.1.B). Una vez giradas las cuotas de urbanización no sólo el impago de dichas cuotas por los propietarios puede dar lugar a la ejecución forzosa a través de la Administración actuante y en beneficio del Urbanizador [artículo 72.1.D)], sino que éste tiene, en cuanto perceptor de dicha retribución, “la consideración legal de Junta de Compensación a los efectos tributarios y registrales determinados por la legislación estatal” [artículo 66.1.C)].

Si la retribución es en parcelas edificables, que es la norma general<sup>47</sup>, de no haber acuerdo con los propietarios el Urbanizador puede proponer la aprobación administrativa de uno o varios proyectos de reparación forzosa<sup>48</sup> que adjudicarán a aquél las parcelas edificables “sin que para ello sea precisa la conformidad de los afectados”. Gran parte del negocio del promotor del Programa se encuentra, precisamente, en la remuneración mediante parcelas. Ocurre con cierta frecuencia, más de la deseada, que los promotores valoran el suelo a la baja de modo que costear así las obras de urbanización implica la cesión de una parte muy importante de terrenos. Si los propietarios no consiguen durante la tramitación del Programa una valoración de sus terrenos más ajustada a sus intereses la única opción que les queda es ope-

(46) En cuyo caso, de acuerdo con este artículo, “lo relativo a cada parte se regirá por sus respectivas reglas legales”.

(47) El artículo 71.1 LRAU se expresa en los siguientes términos: “el urbanizador será retribuido con parcelas edificables, salvo que el Programa disponga la retribución en metálico o ésta proceda por aplicación de los números siguientes o en virtud de acuerdo entre el propietario y el Urbanizador”.

(48) Una de las mayores novedades en esta sede es la previsión de requerimientos de indemnizaciones para evitar los defectos o los excesos de adjudicación. De acuerdo con el artículo 70.E) LRAU “cuando la cuantía exacta del derecho de un propietario no alcance o exceda lo necesario para adjudicarle lotes independientes completos, los restos se podrán satisfacer mediante compensaciones monetarias complementarias o sustitutivas”. Los propietarios y el Urbanizador pueden efectuarse requerimientos recíprocos donde se señale una indemnización en metálico sustitutiva de los defectos o excesos de adjudicación. El requerimiento debe cursarse en escritura pública y ofrecer, simultánea y alternativamente, el pago o el cobro de la indemnización, dando un plazo de 10 días al requerido para elegir si prefiere pagar o cobrar a un mismo precio unitario. Si no se atiende el requerimiento debidamente formulado se entenderá que prefiere cobrar.

La práctica demuestra que este precepto está siendo utilizado por las empresas urbanizadoras para adquirir mayor cantidad de terrenos.

nerse a la retribución en parcelas y solicitar el pago en metálico (artículo 71.3). Dicha solicitud, nótese bien, debe cumplir determinados requisitos: hay que formalizarla en documento público, notificarla al Urbanizador y al Ayuntamiento dentro del plazo de los diez días siguientes a la aprobación del Proyecto de Urbanización, y acompañarla de la correspondiente garantía<sup>49</sup>. Todos los elementos de la Ley valenciana, como dijo LÓPEZ RAMÓN, “parecen decantarse a favor de los intereses del empresario urbanizador y en contra de los correspondientes al propietario pagador”<sup>50</sup>.

Es obvio, aunque no por ello debe dejar de apuntarse, que los propietarios, si la Administración no resuelve en un sentido que entiendan ajustado a Derecho, podrán recurrir ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, cuyos tribunales ya han anulado algún acuerdo municipal de adjudicación de un PAI precisamente por un exceso de cargas urbanísticas e infravaloración del suelo<sup>51</sup>. El problema es que, como todo el mundo sabe, el orden jurisdiccional contencioso-administrativo está casi colapsado y una resolución judicial que resuelva un recurso contra un PAI puede llegar tarde y ser de difícil ejecución.

Otra de las prerrogativas del Urbanizador, además de solicitar la ejecución forzosa de las cuotas o la aprobación administrativa de proyectos de reparcelación sin la conformidad de los propietarios, es que puede oponerse a la parcelación y a la edificación en el ámbito de la Actuación hasta el pleno cumplimiento de las previsiones del Programa.

En conclusión, el artículo 66 de la Ley 6/1994 resulta esencial a la hora de destacar la posición de privilegio del Urbanizador, pero es la lectura completa de esta norma la que demuestra la indudable importancia que tiene esta figura. El Agente Urbanizador puede tomar la iniciativa para realizar una determinada actuación urbanística, e incluso proponer a la Administración, a través del Programa, la redelimitación de Unidades de

(49) El artículo 71.3, párrafo segundo, establece que “la solicitud se acompañará de garantía –real o financiera– bastante, que asegure el desembolso de la retribución con carácter previo al ejercicio de cualesquiera acciones contra su liquidación. La cuota a liquidar será la que corresponda conforme al presupuesto de cargas, incrementada en un porcentaje igual al que, respecto al coste estimado de urbanización, el Urbanizador preste como garantía conforme al artículo 29.8. Si el Urbanizador se hubiera comprometido a construir bajo condiciones determinadas los terrenos con que hubiera de retribuirse, el propietario solicitante deberá asumir este compromiso y garantizarlo”. Al Urbanizador, sin embargo, únicamente se le exige “garantía –financiera o real– prestada y mantenida por el adjudicatario seleccionado como Urbanizador, por el importe mínimo que reglamentariamente se determine y que nunca excusará la prestación de aval o fianza por valor mínimo del 7 por cien del coste de urbanización previsto” (artículo 29.8 LRAU).

(50) F. LÓPEZ RAMÓN, “Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX”, REDA, núm. 104, octubre-diciembre 1999, pág. 531. F. ROMERO SAURA y J.L. LORENTE TALLADA, ob. cit., pág. 232, afirmaron que en la LRAU “el propietario va ‘a remolque’ del Urbanizador, se incorpora al proceso de la mano del Urbanizador en función de los compromisos que haya adquirido el Urbanizador con la Administración Actuante, de forma que su situación jurídica es residual”, y en relación con el artículo 71.3 LRAU añadieron que esta norma “trata con excesiva dureza al propietario” (pág. 413). Para T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual...*, cit., págs. 67 y 68, la aprobación de un PAI “vincula a la asunción del compromiso inversor por las empresas urbanizadoras (que en el marco de esta Ley desplazan pura y simplemente al propietario del suelo, medida esta de constitucionalidad discutible)”.

(51) La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 27 de abril de 2001 anula un acuerdo municipal de aprobación de un PAI y la adjudicación de la condición de Agente Urbanizador por tratarse de una actuación arbitraria “que favoreció de forma incomprensible una alternativa de PAI sin más fundamento que su propia voluntad, en contra del sentido común y de los intereses públicos y privados afectados, pretendiendo justificar tal adjudicación en base a argumentos que no responden a la realidad ni afrontan con seriedad las exigencias legales, en una clara manifestación de desviación de poder”.

Ejecución y la reclasificación de los terrenos, asumir compromisos de afectación de inmuebles a fines sociales, de aportaciones al patrimonio municipal del suelo o de ejecución de obras públicas cuyo coste, evidentemente, repercute a los propietarios <sup>52</sup>.

### **C) El papel de la propiedad en la aprobación y adjudicación de los Programas de Actuaciones Integradas**

La LRAU pretende resolver algunos de los problemas que había planteado la legislación estatal permitiendo que cualquier persona, sea o no propietario, pueda promover la transformación de los terrenos y presentar un Programa para el desarrollo de una actuación urbanística<sup>53</sup>. En cuanto la legislación autonómica permite que un tercero no propietario pueda promover la transformación urbanística de unos terrenos queda claro que el derecho que el artículo 15 de la Ley 6/1998 reconoce a los propietarios no es exactamente un derecho subjetivo a la transformación del suelo, sino únicamente un derecho al aprovechamiento urbanístico si los terrenos se transforman en las condiciones previstas en la legislación autonómica y se cumplen todas las obligaciones. Más exactamente, son las Comunidades Autónomas y no la Ley estatal las que fijan el contenido del derecho a la transformación de los terrenos<sup>54</sup>.

La Ley 6/1994 potencia y facilita la máxima concurrencia empresarial en los procesos de transformación urbanística de los terrenos<sup>55</sup>. Tanto es así que si los propietarios consideran

**EN LA LEY SE PRIMA  
LA AGILIDAD EN  
LA URBANIZACIÓN DE  
LOS TERRENOS FRENTE  
AL PRINCIPIO DE LA JUSTA  
DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS  
Y CARGAS**

(52) Artículo 29.12 LRAU. El artículo 30.2 de esta misma Ley establece que “el adjudicatario puede obligarse complementariamente a efectuar aportaciones al patrimonio municipal del suelo, a realizar obras distintas a las mencionadas en el número anterior, a afectar fincas a la construcción con fines sociales –superando las exigencias del Plan General o Especial– o a respetar precios máximos de venta de sus solares”, y el artículo 67.1.B) dice que son cargas de la urbanización que todos los propietarios deben retribuir en común al Urbanizador “en su caso, las inversiones reguladas en el artículo 30.2 cuando, por las características de la Actuación, así se disponga en el Programa...”

(53) El artículo 44 LRAU dispone que “la elaboración de los Programas puede ser de iniciativa pública o particular. Los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, pueden elaborar y presentar, para su aprobación, propuestas de Programa”. En el Preámbulo de la Ley 6/1994 se explica en los siguientes términos: “al propietario de terrenos, en cuanto tal, no le es exigible razonablemente que asuma el papel protagonista que le atribuyó la legislación histórica. La actividad urbanística es una función pública cuya responsabilidad debe reclamarse a los poderes públicos y no a los propietarios de terrenos. Esta función pública requiere una inversión económica importante y una actividad gestora de dicha inversión. Por tanto, sin perjuicio de su carácter público es también una típica función empresarial”.

(54) J. M<sup>a</sup>. BAÑO LEÓN, “La clasificación del suelo...”, cit., págs. 23 y siguientes.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 164/2001, ha dicho que “es precisamente en el marco de la legislación autonómica donde han de quedar delimitados los ámbitos de participación e iniciativa propios del propietario y, en su caso, del empresario urbanizador (...). La participación o iniciativa de los propietarios en la transformación del suelo (urbanización) vendrá determinada, entonces, por la regulación de los sistemas o instrumentos de ejecución en cada legislación urbanística autonómica”.

(55) No se olvide que es posible la simplificación del procedimiento de aprobación de un PAI a instancias de un particular (artículo 48).

inconveniente o imprudente el desarrollo urbanístico promovido por un tercero únicamente pueden declinar su cooperación a la programación de los terrenos y solicitar la expropiación de los mismos. Esto es, sólo pueden desvincularse completamente de la urbanización proyectada<sup>56</sup>. El problema que plantea esta solución es que la LRAU exige que los terrenos de los propietarios que decidan no participar en la actuación urbanística se expropien por su valor inicial o el que corresponda al suelo urbanizable no programado, lo que no casa bien con el régimen de valoraciones que establece la Ley 6/1998<sup>57</sup>.

Todo lo anterior no significa, sin embargo, que a la Ley 6/1994 le sean totalmente indiferentes los propietarios a la hora de aprobar y adjudicar un PAI. Éstos pueden promover por sí mismos la programación de los terrenos, adelantándose a la programación que presente un tercero, y su posición queda reforzada por la regulación contenida en los artículos 47.5 y 50 LRAU. En el primero se reconoce un derecho de subrogación en el lugar del adjudicatario a aquella persona física o jurídica que haya formulado la alternativa técnica original tomada como base para la aprobación del Programa (siempre que asuma y garantice los mismos compromisos, garantías y obligaciones impuestos al citado adjudicatario). Este derecho de subrogación, nótese bien, no se reconoce cuando el adjudicatario haya sido seleccionado “atendiendo a las mayores posibilidades de colaboración de los propietarios afectados que hubiere ofrecido y garantizado”.

El artículo 50, por su parte, establece el régimen de adjudicación preferente del PAI. Para la aplicación de este régimen es imprescindible, entre otras cosas, que quien solicite su aplicación haya presentado un proyecto de reparcelación para todos los terrenos afectados suscrito por sus propietarios, o un proyecto de urbanización refrendado o concertado con una Agrupación de Interés Urbanístico<sup>58</sup>.

Es palmario que la colaboración de los propietarios con un promotor facilita a este último la adjudicación del Programa. La intención de la Ley parece que es, una vez más, agilizar la ejecución urbanística (pues resulta obvio que si todos los interesados están de acuerdo con la actuación programada su ejecución será menos problemática), pero acaba reforzando, aunque sea mínimamente, la posición de los propietarios.

#### **D) A vueltas con el silencio administrativo**

El que ya parece un debate eterno sobre el sentido del silencio administrativo también se plantea en la Ley 6/1994 con ocasión de la aprobación de un Programa para el desarro-

(56) Artículo 29.9.C).

(57) J. M<sup>º</sup>. BAÑO LEÓN, “La propiedad del suelo...”, cit., pág. 556.

(58) De acuerdo con el artículo 49.3 una Agrupación de Interés Urbanístico debe asociar “a los propietarios de terrenos que representen más de la mitad de la superficie afectada por la iniciativa”.

llo de una Actuación Integrada. La redacción del artículo 47.8 de la Ley 6/1994 nos exige, efectivamente, volver sobre este asunto recurrente<sup>59</sup>. De acuerdo con el tenor literal de este precepto “el derecho a ejecutar un Plan o Programa se adquiere, por los particulares, en virtud de acto expreso que debe ser publicado. No obstante, cuando se presente una sola proposición particular solicitando la adjudicación, formalizada con todas las condiciones legalmente exigibles, y transcurra el plazo sin resolución expresa, el proponente podrá requerir al Ayuntamiento para que proceda directamente según lo dispuesto en los dos números precedentes” (referidos a las suscripción de compromisos, asunción de las obligaciones y prestación de las garantías por el adjudicatario, y a la remisión del Programa aprobado a la Consellería competente en Urbanismo).

Se infiere de la redacción de este precepto, aunque no lo diga expresamente, que en el caso de que únicamente se presente una propuesta de Programa, la falta de resolución en plazo del Ayuntamiento implica su aprobación por silencio. El precepto resulta muy criticable. El silencio no debiera tener cabida en un ámbito tan sensible para los ciudadanos como es la ordenación de la ciudad<sup>60</sup>. El Ayuntamiento, como el resto de Administraciones públicas, lo que debe hacer es cumplir con su obligación de contestar expresamente una solicitud y, además, hacerlo en los términos que exija el interés general<sup>61</sup>.

El artículo de la LRAU, por lo demás, no resuelve nada. En la práctica será muy difícil, por no decir imposible, que este silencio positivo pueda ser efectivamente aplicado<sup>62</sup>. Normalmente se habrán presentado otras proposiciones o, en todo caso, alegaciones por los propietarios afectados que, como mantienen PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, tienen el mismo derecho que el

(59) También la Disposición Adicional Cuarta se refiere al silencio administrativo cuando, tras regular el plazo para el otorgamiento de licencias establece que “en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo, facultades en contra de las prescripciones de esta Ley, de los Planes, Proyectos, Programas o Ordenanzas o, en general, en términos contrarios, opuestos o disconformes con las previsiones de la ordenación urbanística. La solicitud de licencia urbanística que no sea resuelta por el Ayuntamiento dentro de los plazos legales, sin perjuicio de las prórrogas que sean procedentes, se entenderá estimada salvo que su contenido sea constitutivo de contravención grave y manifiesta de la ordenación urbanística, en cuyo caso se entenderá desestimada.

Quien haya solicitado en forma la preceptiva licencia y no obtenga resolución expresa dentro de los plazos legales, quedará legitimado, mientras la Administración no le ordene lo contrario, para iniciar las obras o realizar las actuaciones correspondientes –salvo la intervención en construcciones catalogadas– siempre que éstas se ajusten a la ordenación urbanística y se desarrollen cumpliendo los demás deberes y condiciones que la ley y los Planes exijan para su realización”.

El artículo 39.2 LRAU dispone que “transcurridos cuarenta días desde la solicitud de aprobación definitiva, la Administración promotora del Plan, si considera oportuna la inmediata conclusión del período consultivo, podrá solicitar que se resuelva sin más dilación. Transcurridos tres meses sin resolución expresa sobre esta nueva solicitud, el Ayuntamiento o Administración promotora del Plan podrá requerir a la de la Generalitat para que reconozca y publique la aprobación definitiva”.

(60) J. M<sup>o</sup>. BAÑO LEÓN, “El silencio administrativo: notas sobre una regulación anacrónica”, en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, coord. F. SOSA WAGNER, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, pág. 1.359.

(61) La Exposición de Motivos de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, dice que se establece la aplicación del silencio positivo “para evitar posibles bloqueos de las iniciativas urbanizadoras como consecuencia de la inactividad de la Administración”.

(62) J. M<sup>o</sup>. BAÑO LEÓN, “El silencio administrativo...”, cit., pág. 1357, ya recordó que en el ámbito del urbanismo y del medio ambiente “doctrina y jurisprudencia construyeron una barrera infranqueable al silencio positivo (el principio de legalidad) de manera que sólo podía adquirirse por silencio aquellas facultades que fueran conformes con el ordenamiento jurídico”. A. BOIX PALOP, “La discutible necesidad de la licencia de obras menores”, en *Nuevas perspectivas del Régimen Local. Estudios en Homenaje al Profesor José M<sup>o</sup> Boquera Oliver*, coord. J. M<sup>o</sup>. BAÑO LEÓN, J. CLIMENT BARBERÀ, Tirant lo blanch, Valencia, 2002, pág. 1.337, insistió en la dificultad de que en materia urbanística el silencio positivo fuese efectivamente reconocido.

promotor a recibir respuesta de la Administración<sup>63</sup>. El único valor que puede reconocerse a este precepto es puramente retórico<sup>64</sup>. Claro que éste parece ser un valor en alza, pues recordemos que el nuevo apartado 3 del artículo 16 de la Ley 6/1998, en la redacción dada por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, también dice que “los instrumentos de planeamiento urbanístico de desarrollo que sean elaborados por las Administraciones Públicas a las que no competa su aprobación, o por los particulares, quedarán aprobados definitivamente por el transcurso del plazo de seis meses, o del que, en su caso, se establezca como máximo por la legislación autonómica para su aprobación definitiva, contados desde su presentación ante el órgano competente para su aprobación definitiva, siempre que hubiera efectuado el trámite de información pública, solicitado los informes que sean preceptivos, de conformidad con la legislación aplicable, y transcurrido el plazo para emitirlos”. Esta redacción, como ya se ha expuesto en otro lugar, es de dudísima constitucionalidad. La regulación de los efectos del silencio en un procedimiento concreto es una competencia autonómica y, además, el Estado carece de competencia para entrar sobre aspectos concretos del procedimiento en materia urbanística<sup>65</sup>.

## VI. LA EFICACIA DE LA LEY 6/1994 FRENTE A LA ESCASEZ DE SUELO Y EL ELEVADO PRECIO DE LA VIVIENDA

Se ha mantenido que la costosa elaboración y ejecución del planeamiento en la legislación estatal suponía una escasez de suelo urbanizado que, según un tópico que no resiste el análisis de los datos disponibles, incidía directamente en el elevado precio de la vivienda. Esta situación pretendió superarse en la Comunidad Valenciana con medidas de flexibilidad del planeamiento y potenciando la concurrencia empresarial en la urbanización del suelo<sup>66</sup>. La Ley 6/1994 es una norma, como dicen PAREJO ALFONSO y BLANC CLAVERO, “pensada para suscitar la producción masiva de suelo urbanizado dentro de una estrategia de estimulación de la oferta”<sup>67</sup>.

Muchas de las medidas previstas en la ley valenciana, qué duda cabe, han permitido aumentar considerablemente la oferta de suelo urbanizado. Lo que no han conseguido, y esto conviene resaltarlo, es reducir los elevados precios de la vivienda<sup>68</sup>, que han segui-

(63) Ob. cit., págs. 354 y 355, mantienen que “si el Ayuntamiento no resuelve dentro de plazo y sólo se ha presentado una única iniciativa de programación, ésta se entenderá aprobada, en sede municipal, por silencio administrativo. No hay silencio positivo si hay varias iniciativas en pugna. A nuestro juicio tampoco cabe aplicar silencio positivo si ha habido alegaciones contra la única iniciativa presentada, pues tanto derecho tiene el promotor a recibir respuesta de la Administración, como los alegantes. El silencio positivo sólo es aplicable cuando nadie formule oposición a que se apruebe la única alternativa presentada y el Ayuntamiento deje transcurrir los plazos sin resolver”.

(64) J. M<sup>o</sup>. BAÑO LEÓN, “El silencio administrativo...”, cit., pág. 1.353.

(65) J. M<sup>o</sup>. BAÑO LEÓN, “La clasificación del suelo...”, cit., págs. 12 y siguientes.

(66) F. LÓPEZ RAMÓN, “Crisis y renovación...”, cit., pág. 523.

(67) Ob. cit., pág. 446.

(68) Algunos autores sí que defienden que la LRAU ha conseguido contener los precios como, v. gr., M<sup>o</sup>. J. ROMERO ALOY, ob. cit., pág. 67.

do la tendencia alcista manifestada en otras Comunidades dotadas de los medios tradicionales de gestión urbanística<sup>69</sup>. La conclusión es clara: la evolución de los precios de la vivienda no depende directamente del sistema de gestión que se adopte en la Comunidad Autónoma<sup>70</sup>.

El sistema de gestión de la Ley 6/1994 ha agilizado notablemente el proceso de transformación del suelo pero los años de vigencia de esta norma han puesto de manifiesto que existen otros factores que pueden incidir directamente en el precio de la vivienda, como es la construcción de VPO o la rehabilitación urbana<sup>71</sup>, que han sido desatendidas en nuestra Comunidad<sup>72</sup>, u otros factores que quedan fuera de la normativa urbanística, como las políticas públicas que faciliten el arrendamiento de la vivienda frente a la adquisición en propiedad.

Los mecanismos de flexibilización y agilidad que consagra la ley urbanística valenciana han reducido los plazos de tramitación de expedientes y han incrementado notablemente la oferta de suelo urbanizado en la Comunidad Valenciana.

(69) F. LÓPEZ RAMÓN, "Crisis y renovación...", cit., pág. 544, ya apuntó que "no está nada claro que los efectos de las medidas liberalizadoras del suelo urbanizable produzcan el descenso de los precios del suelo y la vivienda". J. M<sup>a</sup>. BAÑO LEÓN, "La actividad urbanística en la financiación de las Haciendas locales", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, núm. 2, II/2001, pág. 38.

(70) G. ROGER FERNÁNDEZ y P. FERNÁNDEZ MONEDERO, ob. cit., págs. 445 y 446, mantienen, por el contrario, que la incorporación de suelo urbanizado como consecuencia de la aplicación de la LRAU "ha debido contribuir a que el precio de la vivienda de nueva construcción haya incrementado menos que en otras Comunidades, aunque también reconocen que "el precio medio de la vivienda en la Comunidad ha subido más del doble del IPC" (pág. 447).

(71) G. ROGER FERNÁNDEZ y P. FERNÁNDEZ MONEDERO, ob. cit.

(72) J. M<sup>a</sup>. BAÑO LEÓN, "La actividad urbanística...", cit., págs. 40 y 41, recoge otros factores al margen del suelo y de la gestión urbanística que influyen sobre la demanda: a) una política fiscal que favorece la inversión en vivienda frente al arrendamiento, b) una muy importante demanda de segunda residencia, c) el descenso de los tipos de interés y el aumento de las rentas, d) la inversión extranjera en zonas de influencia turística.



# Navarra: La nueva Ley Foral de ordenación del territorio y urbanismo

**MARTÍN M<sup>º</sup>. RAZQUÍN LIZÁRRAGA**

Profesor Titular de Derecho  
Administrativo  
Universidad Pública de Navarra

## Sumario:

**I. Introducción. Significación e ideas generales. II. Novedades principales.** A) Título Preliminar: Objeto y finalidades de la Ley Foral (arts. 1 a 9). B) Título I: Competencias de las Administraciones Públicas (arts. 10 a 26). C) Título II: Ordenación territorial y urbanística (arts. 27 a 85). a) Ordenación territorial. b) Planificación urbanística. D) Título III: Régimen urbanístico del suelo (arts. 86 a 129). E) Título IV: Ejecución del planeamiento (arts. 130 a 158). F) Título V: Intervención administrativa en la edificación y usos del suelo y disciplina urbanística (arts. 189 a 222). G) Título VI: Instrumentos de intervención en el mercado de suelo (arts. 223 a 243). H) Régimen transitorio.

## I. INTRODUCCIÓN. SIGNIFICACIÓN E IDEAS GENERALES

Navarra cuenta, a partir del día 27 de marzo de 2003, con un nuevo instrumento normativo en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Se trata de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre (en adelante LFOTU), que acaba de entrar en vigor, sustituyendo complementemente a la anterior Ley Foral de 1994 (Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, en adelante LFOTU de 1994).

Se trata de una Ley Foral largamente preparada que ha contado con un proceso de activa participación social, en especial, de los sectores más afectados y que ha logrado en el ámbito parlamentario un apoyo muy elevado dado que ha recibido los votos favorables de un total de 36 Parlamentarios Forales (de UPN, PSN y CDN), sobre un total de 50, no habiendo cosechado por el contrario tampoco votos en contra, limitándose el resto de Parlamentarios presentes a votar por la abstención.

Para ofrecer un primer acercamiento a esta nueva LFOTU, cabe señalar tres coordenadas o vertientes que justifican y guían su aparición. Son las siguientes:

**1. La vertiente histórico-legal:** Navarra ha sido un ejemplo, a nivel de las Comunidades Autónomas, de intervención normativa en el campo de la ordenación del territorio y del urbanismo. Ya desde 1986, en que se aprobó la Ley Foral de ordenación del territorio, que luego fue seguida por otras normas legales que la completaron y modificaron.

No obstante, el hito fundamental vino marcado por la aprobación en 1994 de la LFOTU de 1994 en un momento en que la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas se amparaba en el TRLS de 1992, que recogía el importante giro que había dado en la legislación urbanística la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

Así pues, desde este momento, Navarra contaba con una normativa propia que, además de atender los aspectos específicos de Navarra, constituía un código global en materia de ordenación del territorio y urbanismo, puesto que, respetando la legislación básica, recogía numerosos aspectos de ésta, dejando solamente sin transposición aquellas cuestiones más nucleares de la misma.

Así pues, al producirse el “cataclismo”, con el consiguiente desasosiego, provocado por la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, que pretende, no obstante, llenar el vacío normativo provocado en materia urbanística con el reenvío al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, Navarra se encontraba con una posición privilegiada, dado que su LFOTU de 1994 le permitía contar, salvo en algunos extremos muy concretos, con un “corpus” propio, que salvaba la regulación de numerosos preceptos declarados inconstitucionales por incompetencia. En consecuencia, la nueva situación no produjo ninguna zozobra en el marco jurídico de Navarra, manteniendo su vigencia la LFOTU de 1994, sin haberse acudido a ninguna reforma legislativa.

Sin embargo, la aprobación por el Estado de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, afecta sin lugar a dudas a la legislación foral. Esta Ley estatal fue confirmada en su mayor parte por el Tribunal Constitucional mediante la STC 164/2001, de 11 de julio, que aceptó algunas objeciones formuladas, entre otros, por el Parlamento de Navarra, sobre todo acudiendo a la interpretación constitucional de determinados preceptos, y limitándose a la anulación solamente de dos de ellos (arts. 16.1 y 38).

La Ley 6/1998 obligará a una primera adaptación de urgencia de la LFOTU de 1994, que se realiza por medio de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, que se limita a lo relativo a las cesiones de aprovechamiento (el denominado 10 por ciento, en sustitución del 15 por ciento).

En definitiva la LFOTU de 1994 ha pervivido durante estos ocho años sin haber sido modificada, salvo en el aspecto puntual antes señalado y en otro referente a los patrimonios públicos del suelo (Ley Foral 22/2001, de 27 de noviembre).

**2. La vertiente del problema de la vivienda:** La vivienda constituye uno de los problemas más importantes para los ciudadanos. Basta ver que en las encuestas constituye cada día uno de los elementos de preocupación destacados. También en Navarra se percibe la misma inquietud y es una realidad el notable encarecimiento del precio de las viviendas y, en contrapartida, puede ver cómo un gran número de ciudadanos optan a ellas cuando se encuentran limitadas en su precio por estar sujetas a algún sistema de protección pública. Se trata, por tanto, de una realidad que no podía soslayar la nueva Ley Foral. Además no puede olvidarse que la normativa navarra, tanto a nivel legal como reglamentario, y en especial a través del Plan de Vivienda, se ha ocupado de adoptar medidas de intervención en el mercado del suelo en orden a promover y facilitar la construcción de viviendas protegidas. Especial mención merece un proyecto concreto, Sarriguren, que ha sido objeto de diversas leyes forales urbanísticas destinadas a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, del que incluso se ha derivado un debate parlamentario sobre los modos de enajenación de los patrimonios públicos de suelo que ha llevado incluso a la aprobación de la Ley Foral 22/2001, de 27 de noviembre, por la que se modificó el art. 273 de la LFOTU de 1994. Incluso el Gobierno de Navarra, mediante Acuerdo de 29 de octubre de 2001 (BON 23 de noviembre), procedió a la creación del Patrimonio público del suelo de la Comunidad Foral de Navarra. Es obligado dejar expresa constancia de que sólo desde las leyes no se puede dar solución a este complejo problema de la vivienda, pero sí que éstas deben colaborar para hacerle frente y sobre todo permitir, dando instrumentos para ello, que los poderes públicos y también la iniciativa privada puedan actuar en este ámbito con esta finalidad. Y éste ha sido uno de los objetivos perseguidos por esta nueva Ley Foral.

**3. La tercera vertiente de la estructuración conjunta del territorio:** El territorio constituye un elemento único donde recaen las diversas políticas públicas y además también es objeto de competencias de diversas Administraciones Públicas. Por otra parte, sobre el territorio se realizan actividades de todo tipo, también económicas, que requieren, no obstante, que se respete el principio de desarrollo sostenible. Para ello hace falta que el territorio sea objeto de una estructuración conjunta tanto desde la perspectiva de la ordenación del territorio como desde la perspectiva urbanística, en definitiva, que las políticas globales y sectoriales estén coordinadas con las políticas locales. Esta vertiente del desarrollo sostenible está íntimamente unida a la perspectiva medioambiental, que

**LA NUEVA LFOTU  
PERSIGUE TANTO  
EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE DEL TERRITORIO  
DE LA COMUNIDAD FORAL  
DE NAVARRA COMO,  
TAMBIÉN, OFRECER  
MEDIDAS DE SOLUCIÓN A  
LOS PROBLEMAS DE  
VIVIENDA**

exige el uso racional de los recursos naturales y el respeto al medio ambiente adecuado. De ahí que el territorio deba ser entendido como un medio de interacción más que como un elemento separador. Por otra parte, es necesario incardinarse dentro de las nuevas líneas marcadas por la Unión Europea, a través de la Estrategia Territorial.

Por consiguiente, dentro de estas tres coordenadas se ha movido la nueva LFOTU, debiendo destacarse que es un nuevo instrumento legal que persigue tanto el desarrollo sostenible del territorio de la Comunidad Foral de Navarra como también ofrecer medidas de solución a los problemas de vivienda de sus ciudadanos. Responde, así también al nuevo marco estatal establecido por la Ley 6/1998, con la interpretación derivada de la STC 164/2001, que agranda enormemente el ámbito de actuación legislativa de las Comunidades Autónomas (dada la nueva determinación más limitada de lo básico) y que, por otra parte, modifica el contenido de lo básico con los nuevos principios que consagra sobre los derechos en relación con la propiedad inmobiliaria (dada la divergencia entre la Ley 6/1998 y el TRLS de 1992).

Como se ha destacado, la Ley Foral persigue, además, dar solución a los problemas propios de la Comunidad Foral de Navarra, a cuyo efecto atiende a diversos objetos y necesidades, que pueden resumirse en las siguientes proposiciones:

**1. Ordenación coordinada del territorio.** Se trata de vertebrar unas líneas maestras de todo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra, dentro de las cuales cada actor o agente público pueda luego actuar en su ámbito competencial respectivo. De ahí que se apueste por la aprobación efectiva de la Estrategia Territorial y de los Planes de Ordenación Territorial.

**2. Desarrollo sostenible del territorio.** El suelo es un bien escaso y además las actuaciones que se efectúan sobre el mismo inciden notablemente en el medio ambiente. Al desarrollo sostenible se refieren de forma expresa diversos preceptos legales, entre los que cabe destacar los arts. 2 y 7.1. Además se prevé la exigencia de aprobar evaluaciones ambientales e, incluso, de efectuar la transposición de la Directiva 2001/42/CEE (DA Cuarta). También es preciso citar a este respecto las nuevas categorías de suelo no urbanizable: de protección y de preservación.

**3. Coordinación de los poderes públicos y participación.** Todos los poderes públicos deben actuar en una dirección similar a fin de que entre todos ellos puedan solucionarse los problemas de los ciudadanos. También a éstos debe dárseles intervención dentro de la ordenación del territorio y del urbanismo. Por un lado, se ha pretendido efectuar una distribución de competencias entre la Administración Foral y las entidades locales (arts. 10 a 12). También puede destacarse la creación del Consejo Social de Política Territorial, como órgano de participación. Asimismo es preciso referirse a la regulación que se efectúa de los derechos de participación y de acceso a la información territorial y urbanística (arts. 7 y 8).

**4. Iniciativa privada.** La ordenación del territorio y el urbanismo son funciones públicas. Pero unas funciones públicas singulares dado que actúan sobre la propiedad de los ciudadanos y además en el mercado. Por tanto, es preciso contar tanto con los propieta-

rios como con los agentes privados que intervienen en materia urbanística. Además debe fomentarse la cooperación entre los agentes públicos, las Administraciones Públicas, y los agentes privados. A tal fin, además de su reconocimiento general en el art. 6, cabe referirse sobre todo a la iniciativa en la elaboración de planes urbanísticos, y al nuevo papel dado en ellos al silencio administrativo. Asimismo en el plano de la ejecución urbanística puede destacarse el sistema nuevo del Agente Urbanizador.

**5. Flexibilidad y agilización.** Tanto en el planeamiento urbanístico como en la ejecución es necesario fomentar la flexibilidad, dado que la realidad es cambiante a lo largo del tiempo, normalmente largo tiempo de vigencia de las leyes, y además requiere, por otra parte, la necesaria agilidad a fin de favorecer tanto la tramitación de planes como, sobre todo, la ejecución de los mismos en orden a llegar a la tarea final, principalmente, de dar solución a las necesidades de vivienda de los ciudadanos. En este sentido, cabe destacar la importante división de las determinaciones del Plan General Municipal entre determinaciones estructurantes y determinaciones pormenorizadas, la modificación de éstas a través de Planes Parciales, así como los procedimientos de aprobación de los diferentes planes urbanísticos.

**6. La realidad de Navarra.** El hecho de que la normativa básica debe quedar reducida a unos mínimos se encuentra en íntima relación con el sentido del Estado de las autonomías, y es la diversidad la que permite atender a las necesidades reales de cada parte del territorio. Así debe tenerse en cuenta en Navarra tanto la realidad de los asentamientos urbanos, como los movimientos y necesidades de población, y también la necesaria protección de determinados espacios por razones ambientales, culturales, etc. Esta diversa realidad se refleja en la división del planeamiento municipal en tres clases de Planes Generales Municipales: Plan para municipios de más de 3.000 habitantes, Plan para municipios de población igual o menor a 3.000 habitantes, y Plan simplificado para municipios de población inferior a 500 habitantes. Así también la previsión de la vivienda unifamiliar aislada en suelo no urbanizable de preservación (art. 116).

## II. NOVEDADES PRINCIPALES

La nueva LFOTU responde a un esquema bien diferente del de la anterior LFOTU de 1994. Este nuevo esquema es el siguiente:

- Título Preliminar: Objeto y finalidades de la Ley Foral (arts. 1 a 9).
- Título I: Competencias de las Administraciones Públicas (arts. 10 a 26).
- Título II: Ordenación territorial y urbanística (arts. 27 a 85).
- Título III: Régimen urbanístico del suelo (arts. 86 a 129).
- Título IV: Ejecución del planeamiento (arts. 130 a 188).

– Título V: Intervención administrativa en la edificación y usos del suelo y disciplina urbanística (arts. 189 a 222).

– Título VI: Instrumentos de intervención en el mercado del suelo (arts. 223 a 243).

– 7 Disposiciones Adicionales, 7 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 2 Disposiciones Finales.

Cabe advertir que la nueva Ley Foral es más breve que la LFOTU de 1994. Se pasa de 289 artículos a 243, es decir, 46 artículos menos. Ello revela uno de los objetivos de la Ley Foral: hacer una Ley breve, que permitiera dejar más cosas al desarrollo reglamentario, con lo que se fomentaba asimismo la flexibilidad de la Ley Foral, dado que luego será más fácil acudir a las modificaciones reglamentarias.

A continuación, va a realizarse un examen de lo dispuesto en la nueva Ley Foral, a través del análisis breve de las novedades principales de cada uno de los Títulos de la Ley Foral, que, necesariamente, dejará ciertos aspectos en el tintero para centrarse en aquellos que se entiende que son más destacados, sobre todo, por comparación del nuevo texto legal con la LFOTU de 1994.

### **A) Título Preliminar: Objeto y finalidades de la Ley Foral (arts. 1 a 9)**

El Título Preliminar recoge los objetivos e ideas básicas de la Ley Foral desde tres perspectivas. La primera de ellas consiste en la exposición de los principios generales de la Ley así como los principios de las actividades de ordenación del territorio y urbanismo, la segunda en la intervención de la iniciativa privada, y la tercera en la participación de los ciudadanos en estas materias.

El art. 2 de la LFOTU constituye el precepto capital, por cuanto recoge los principios generales que constituyen los fundamentos del desarrollo legal y de la actuación de las Administraciones Públicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Su primer apartado declara, en primer término, el carácter de función pública de la ordenación del territorio y del urbanismo, que alcanza a la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo. El apartado 2 hace expresa mención del principio de desarrollo sostenible y recoge los principios constitucionales sobre estas materias: el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, la utilización racional de los recursos naturales, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, la conservación, promoción y enriquecimiento del Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de Navarra, y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos. Su tercer apartado desglosa en dos aspectos el principio de desarrollo sostenible: el desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio y el desarrollo sostenible y cohesionado de los municipios de Navarra.

Por su parte, el art. 3 es un precepto descriptivo de las funciones públicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Mayor importancia tienen, a mi juicio, el art. 4, precepto también de carácter principal, por cuanto recoge los fines de la actuación pública con relación al territorio, como el art. 5 centrado ya en la materia urbanística.

La segunda perspectiva viene dada por el art. 6, donde se recoge el deber de facilitar y promover la iniciativa privada para el desarrollo de las actividades de ordenación del territorio y urbanismo, precepto que se coloca en la nueva órbita diseñada por el art. 4 de la LRSV, y que se percibe de forma palmaria si se compara con el anterior art. 4. 2 de la LFOTU de 1994, donde se aceptaba la iniciativa privada “cuando el mejor cumplimiento de los fines y objetivos de la ordenación del territorio o del urbanismo así lo aconsejen”.

En tercer lugar, el Título Preliminar dedica tres preceptos a la participación e información ciudadana, aspectos a los que la Ley Foral ha querido dar especial realce. Por un lado, el art. 7 titulado “Participación ciudadana” consagra el derecho de los ciudadanos a la participación en las actividades de ordenación del territorio y urbanismo. Se impone una regla general, por lo demás ya existente en la LFOTU de 1994, que los instrumentos de ordenación del territorio y urbanísticos sean sometidos a un período de información pública de veinte días (antes quince días) y a la audiencia de las entidades locales. La mayor novedad radica en el art. 8 relativo al acceso a la información territorial y urbanística, que ha sido tomado de la normativa medioambiental, donde se traspuso una Directiva europea sobre derecho de información (por medio de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre), al haberse entendido que también en materia territorial y urbanística debían ofrecerse las mismas reglas de participación a los ciudadanos. Por tanto, se establecen: un derecho de información general y generalizada (“sin obligación de acreditar un interés determinado”), que tendrá además carácter prioritario para los propietarios y particulares afectados, así como para las entidades locales afectadas, las tres causas expresas de denegación de la información, y el plazo de resolución, que es de dos meses. Culmina esta tercera perspectiva con el reconocimiento de la acción pública en estas materias (art. 9).

## **B) Título I: Competencias de las Administraciones Públicas (arts. 10 a 26)**

Constituye una de las novedades de la nueva LFOTU que perseguía como uno de sus objetivos primordiales la definición de los ámbitos competencias de las diversas Administraciones

**HAY UNA DISTRIBUCIÓN DE  
COMPETENCIAS ENTRE LA  
ADMINISTRACIÓN FORAL Y  
LAS ENTIDADES LOCALES,  
CORRESPONDIÉNDOLE A  
LA PRIMERA LA MATERIA  
DE ORDENACIÓN DEL  
TERRITORIO Y A LAS  
SEGUNDAS LA MATERIA DE  
URBANISMO**

Públicas intervinientes (principalmente, la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales navarras), así como la de articular relaciones de colaboración entre éstas. Ésta es una de las razones que justifica que éste sea el Título I de la Ley Foral. Hay que tener en cuenta que esta materia apenas recibió atención en la LFOTU de 1994.

En primer lugar, la LFOTU realiza una distribución de competencias entre la Administración Foral y las entidades locales. Por un lado, la materia de ordenación del territorio, por su carácter supramunicipal y territorial amplio, corresponde a la Administración Foral (art. 10.1). Por el contrario, la materia de urbanismo, por su carácter más municipal, corresponde en principio a las entidades locales (art. 11). En materia urbanística las competencias de la Administración Foral son muy limitadas y se reducen, como señala el art. 10.2 a los siguientes aspectos:

- a) La dirección e impulso de la actividad urbanística.
- b) La coordinación y el control de la legalidad del planeamiento urbanístico, especialmente mediante la aprobación definitiva de los Planes Generales Municipales.
- c) La formulación de los Planes urbanísticos de conjunto y la aprobación definitiva de Planes Parciales y de Planes especiales de desarrollo que afecten a varios municipios, en defecto de acuerdo de los municipios afectados.
- d) La cooperación y la asistencia económica, técnica y administrativa a los Municipios.
- e) Aquellas otras que le hayan sido atribuidas expresamente por la presente Ley Foral o por otras que resulten de aplicación.”

La nueva LFOTU introduce, a mi juicio, una gran claridad en esta materia y además es plenamente respetuosa con el principio de autonomía municipal, desde el plano del reconocimiento de competencias propias a los municipios. Además ha suprimido los numerosos supuestos de subrogación que se hallaban establecidos en la LFOTU de 1994, reduciendo todos ellos únicamente al supuesto de subrogación general establecido en la legislación de régimen local.

También se insiste en cuanto a la organización administrativa en la gran amplitud de fórmulas de organización de las Administraciones Públicas, tanto foral como municipal, admitiendo el recurso a órganos desconcentrados o descentralizados, gerencias, etc. (arts. 13.3 y 16). Se mantiene la Comisión de Ordenación del Territorio que no sufre prácticamente variación alguna. No obstante se crea un nuevo órgano administrativo en el ámbito de la Administración Foral: el Consejo Social de Política Territorial (art. 15). Recibe el carácter de órgano participativo y deliberante, en materias relacionadas con el territorio y, por tanto, está formado por agentes sociales y económicos, las entidades locales, los Colegios Profesionales, y de expertos de relevante prestigio en la materia, estando limitadas sus funciones a la política territorial, principalmente, a la emisión de informes en relación con los principales instrumentos generales de ordenación territorial.

En cualquier caso la novedad más destacable del Título I se encuentra en su Capítulo III sobre “Relaciones interadministrativas”, donde se han plasmado nuevos instrumentos de cooperación y coordinación entre las entidades locales y la Administración Foral, pretendiendo crear relaciones bilaterales que impongan deberes a ambas partes y no sólo a las entidades locales. Por tanto, el art. 17 consagra principios que, aunque ya se hallan recogidos con carácter general en el art. 58 de la Ley Foral de Administración Local, se ha entendido que debieran recordarse en esta LFOTU dado su singular necesidad en estas materias. Así se establecen canales de coordinación (art. 18), cooperación e intercambio de información (art. 19), asistencia económica, técnica y administrativa (art. 20), convenios interadministrativos (art. 21), o consorcios urbanísticos (art. 22). Entre estas medidas cooperativas cabe resaltar la previsión que efectúa el art. 18.2 LFOTU de creación de una red de oficinas de apoyo técnico a las entidades locales en materia de medio ambiente, urbanismo y vivienda.

Por último, en el Capítulo IV se regulan los Convenios Urbanísticos, con una cierta continuidad con la regulación imperante en la LFOTU de 1994. Las modificaciones más importantes se centran, por un lado, en el procedimiento de aprobación de estos convenios que ahora se flexibiliza, reduciéndose a un plazo de información pública de veinte días (arts. 24.2 y 25.4) y, por otro, en la consideración de los convenios de gestión como sistema independiente de actuación (art. 25.3).

### **C) Título II: Ordenación territorial y urbanística (arts. 27 a 85)**

Nos encontramos ante uno de los Títulos trascendentales de la nueva Ley Foral y en el que se han introducido importantes modificaciones. Para su mejor examen se van a examinar los dos Capítulos en que se divide este Título II, el primero de ellos relativo a la ordenación territorial y el segundo al planeamiento urbanístico municipal.

#### **a) Ordenación territorial**

Dos son los aspectos sustanciales de las modificaciones que afectan a la ordenación territorial. Por un lado, se modifican los instrumentos de ordenación territorial. Por otro, la nueva LFOTU, a diferencia de su predecesora, efectúa una firme apuesta por la ordenación territorial, que se verifica no sólo en su regulación en el Título Preliminar y en este Capítulo del Título II, sino sobre todo en la obligación que impone en sus Disposiciones Adicionales Quinta y Sexta de que estos instrumentos se redacten dentro de un plazo de tiempo (un año para la Estrategia Territorial y seis años para los Planes de Ordenación Territorial).

La LFOTU de 1994 establecía el siguiente cuadro de instrumentos de ordenación del territorio:

- Directrices de Ordenación Territorial: debían ser aprobadas por Ley Foral. Nunca fueron aprobadas.
- Directrices Subregionales: también de aprobación mediante Ley Foral, pero asimismo nunca fueron aprobadas.

– Normas Urbanísticas Comarcales: aprobadas por Decreto Foral del Gobierno de Navarra. Se han aprobado solamente las relativas a la Comarca de Pamplona y se hallan en tramitación las referentes a la Ribera Alta y a la Ribera Baja.

– Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal: su aprobación corresponde al Gobierno de Navarra. Se han aprobado diferentes Planes y Proyectos, aunque no quedaba en ocasiones clara su diferenciación.

– Planes de Ordenación de los Recursos Naturales: figura propia de la legislación ambiental.

Ahora la nueva LFOTU establece el siguiente nuevo cuadro de ordenación territorial:

– Estrategia Territorial de Navarra: Se trata de un instrumento de planificación estratégica del territorio, por lo que atiende a la fijación de líneas principales y generales. Se intenta, además, que constituya un instrumento de coordinación gubernamental, para lo que se da entrada en su elaboración a todos los Departamentos del Gobierno de Navarra. Sus determinaciones tienen carácter orientativo (no son vinculantes, siguiendo la clasificación que establece el art. 29). Su aprobación final se otorga al Parlamento de Navarra, pero no se efectúa a través de ley foral, sino más bien se realizará como aprobación o ratificación de Planes y Programas remitidos por el Gobierno.

– Planes de Ordenación Territorial: Sustituyen a las Normas Urbanísticas Comarcales, a las que se exige su reconversión en estos Planes. Son Planes que abarcan no la totalidad del territorio de Navarra, sino zonas o áreas de ámbito supramunicipal, aunque la previsión es que su conjunto (los varios Planes que se redacten) alcance en seis años a todo el territorio de Navarra. Ahora sí sus determinaciones serán ya de carácter vinculante, salvo que expresamente se indique lo contrario. En su tramitación intervendrá una Comisión de Seguimiento con representación tripartita, del Gobierno de Navarra, de las entidades locales, y de los sectores económicos y sociales. Su aprobación final corresponde al Gobierno de Navarra.

– Planes Directores de Acción Territorial: Se trata de una nueva figura, introducida en el trámite parlamentario, y que se configura como una planificación de ejecución de los Planes de Ordenación Territorial. Se pretende por tanto que sean planes ejecutivos de las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial, a fin de que las determinaciones de éstos no queden sin ejecutarse. A su vez los Planes Directores de Acción Territorial pueden ser desarrollados a través de Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, por el planeamiento urbanístico municipal o, directamente, por proyectos de obras. Su aprobación corresponde asimismo al Gobierno de Navarra.

– Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal: Son una figura ya existente dentro del ordenamiento jurídico de Navarra, y que ha permitido realizar importantes actuaciones de carácter supramunicipal dentro del territorio de Navarra. Así, por ejemplo, vienen exigidos en la Ley Foral de Comercio para la instalación de grandes esta-

blecimientos comerciales. La nueva LFOTU ha mantenido las líneas generales de estos Planes y Proyectos, aunque ha introducido algunas modificaciones tendentes a dar solución a los problemas concretos que se han venido planteando en estos últimos años. Por un lado, se ha introducido una clarificación en la concepción de ambas figuras, diferenciándose ahora nítidamente entre Planes y Proyectos. Por otro, se ha ampliado la iniciativa permitiéndose la iniciativa privada para todos ellos. En tercer lugar, se regula su vigencia, en especial en orden a su caducidad o extinción, principalmente con la finalidad de ser incorporados al planeamiento local. Se mantiene la exención de controles locales respecto de determinados Planes y Proyectos, aunque ahora se acentúa la intervención municipal.

– Otros instrumentos de ordenación territorial: Además de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, se incorporan como nuevos instrumentos de ordenación territorial el Plan Director de Carreteras de Navarra, así como aquellos otros Planes similares que así se declaren expresamente. En definitiva, se trata, por vía de inclusión, de buscar la coordinación de toda la planificación gubernamental que afecte al territorio.

### **b) Planificación urbanística**

También en este Capítulo se introducen importantes modificaciones, derivadas de los principios de flexibilidad y agilización del planeamiento, que pasamos a explicar brevemente:

– En primer término se persigue la flexibilidad del planeamiento, a través de dos medidas sustanciales. Por un lado, se recoge la división fundamental entre determinaciones estructurantes y determinaciones pormenorizadas (art. 49), reservándose las primeras al Plan General Municipal y las segundas al planeamiento de desarrollo. Por otro, en consecuencia con la anterior, se establece la posibilidad de modificación del Plan General Municipal directamente por el Plan Parcial en lo relativo a las determinaciones pormenorizadas (art. 79.3). Aquí se produce una importante ruptura en la concepción del planeamiento urbanístico, dado que frente a la posición de la LFOTU de 1994 del Plan Municipal como completo y detallado ahora se pretende que el nuevo Plan General Municipal sea flexible.

– Se mantiene la división entre planeamiento general (con la nueva denominación de Plan General Municipal) y planea-

**SE EXIGE QUE EL 50 POR  
CIENTO DE LA NUEVA  
CAPACIDAD RESIDENCIAL  
DE LOS PLANES  
GENERALES MUNICIPALES  
SE DESTINE A  
LA CONSTRUCCIÓN DE  
VIVIENDAS SUJETAS A  
ALGÚN RÉGIMEN  
DE PROTECCIÓN PÚBLICA**

miento de desarrollo. En este se incluyen nuevas figuras, tales como el Plan de Sectorización, los Catálogos y las Ordenanzas de Edificación y de Urbanización.

– Fijación de nuevas normas mínimas y de estándares urbanísticos. Por un lado, se suprime la antigua densidad edificatoria, pero se crean nuevas determinaciones sobre vivienda (art. 52) y sobre espacios dotacionales y de servicios (art. 53). Sobre la vivienda, se impone una norma que ha sido uno de los aspectos que más ha llamado la atención: se exige que el 50 por ciento de la nueva capacidad residencial de los Planes Generales Municipales se destine a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Entre los estándares, se produce una renovación de los criterios de cesiones, pero principalmente se impone una dotación supramunicipal, mediante la reserva de 10 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados de suelo residencial destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Como puede verse se trata de medidas de desarrollo del objetivo de dar solución a los acuciantes problemas de vivienda.

– Se establece la división del territorio en sectores (art. 50), cuya ordenación estructurante podrá ser realizada bien por el Plan General Municipal o bien por el nuevo Plan de Sectorización (art. 59), que es la nueva figura que se introduce en el planeamiento de desarrollo para el suelo urbanizable no sectorizado.

– Se diferencia entre tres clases de Planes Generales Municipales, atendiendo a la situación de los municipios de Navarra: para municipios de más de 3.000 habitantes, para municipios de población igual o inferior a 3.000 habitantes y para municipios inferiores a 500 habitantes (Plan General Municipal simplificado) (arts. 56 a 58). Esta diferenciación tiene repercusiones tanto en la clasificación del suelo, como en la tramitación y en la documentación de los Planes Generales Municipales.

– Se modifica de forma sustancial el Plan General Municipal en cuanto a su tramitación, dado que se diversifica en dos fases básicas muy diferentes: 1ª. La Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial, y 2ª. El Plan Urbanístico Municipal. La Estrategia y Modelo de Ocupación Territorial es una fase que se centra en la búsqueda de la concertación entre el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y el municipio afectado, para lo cual se crea además una Comisión de Seguimiento del Plan hasta su aprobación definitiva. Esta fase concluye con la aprobación del Concerto Previo entre el Departamento citado y el municipio afectado. Ya después viene la apertura de la segunda fase, centrada en la elaboración, tramitación y aprobación del Plan Urbanístico Municipal, correspondiendo su aprobación final al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

– También se adoptan diversas medidas tendentes a la agilización de la tramitación del planeamiento. Por un lado, la flexibilidad del Plan General Municipal permitirá una más rápida tramitación, pero además se unifica la actuación de los Departamentos del Gobierno de Navarra, se reducen los plazos, e incluso se acepta el silencio administrativo positivo a favor de la actuación municipal.

– Respecto del planeamiento de desarrollo, además de la nueva figura del Plan de Sectorización para el suelo urbanizable no sectorizado (que funciona como el Plan Urbanístico Municipal del Plan General Municipal), cabe destacar, por una parte, que el Plan Parcial recibe dos importantes nuevas aportaciones: 1ª. Desarrolla tanto el suelo urbano no consolidado como el suelo urbanizable sectorizado, y 2ª. Puede modificar las determinaciones pormenorizadas del Plan General Municipal (art. 60). Por su parte, se da una regulación más amplia a los Estudios de Detalle (art. 61) y se permite que los Catálogos sean instrumentos incorporados al Plan General Municipal (o a un Plan Especial) o también independientes.

– Finalmente con la finalidad de facilitar la tarea del planeamiento municipal y unificar la elaboración de los Planes y sus documentos se han creado las Instrucciones Técnicas de planeamiento, que tienen en todo caso un carácter simplemente orientativo, correspondiendo su aprobación al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

### **D) Título III: Régimen urbanístico del suelo (arts. 86 a 129)**

Este Título viene condicionado por los imperativos básicos establecidos por la LRSV de 1998. Por tanto su regulación se mueve en la órbita del nuevo contenido del derecho de propiedad fijado en la Ley estatal.

Las novedades principales que encierra la LFOTU son las siguientes:

– En primer término, se ha pretendido recoger en un solo Título la dispersa regulación sobre el régimen urbanístico del suelo, tomando por tanto no sólo las disposiciones relativas a su clasificación sino también aquellos otros aspectos generales que le afectan (Capítulo I) así como lo referido a valoraciones y expropiaciones, por entender que están íntimamente unidas al derecho de propiedad (Capítulo V).

– Así en el Capítulo I de “Disposiciones generales” se establecen, por un lado, los límites de las facultades urbanísticas y, por otro, los deberes generales del suelo (uso, conservación y rehabilitación, y adaptación al ambiente), así como se contiene una norma mínima sobre alturas.

– El punto central radica en la clasificación del suelo: suelo urbano, suelo no urbanizable y suelo urbanizable. En cuanto al suelo urbano, éste se divide en dos categorías: suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado (art. 92). En la práctica, fuera de los terrenos que sean solares o cuasisolares, el resto del suelo urbano constituye suelo urbano no consolidado que precisará de su inclusión en unidades de ejecución. El suelo no urbanizable se divide entre suelo no urbanizable de protección (el que viene impuesto desde fuera) y suelo no urbanizable de preservación (el que es decidido en el propio planeamiento urbanístico). Finalmente, el suelo urbanizable se divide entre suelo urbanizable sectorizado (cuando los sectores están ya delimitados en el Plan General Municipal) y suelo urbanizable no sectorizado (cuando su delimitación, en los municipios de más de 3.000 habitantes, se deja al Plan de Sectorización).

– A continuación la LFOTU procede a la fijación de los deberes y derechos de los propietarios de cada clase de suelo, con práctica transposición de la regulación establecida en la LRSV de 1998. Solamente cabe reseñar que las cesiones del 10 por ciento del aprovechamiento en el suelo urbano no consolidado y en el suelo urbanizable son libres de cargas de urbanización (art. 104). Cabe resaltar que desaparecen las transferencias de aprovechamiento urbanístico contempladas en la LFOTU (en sus arts. 191 a 204).

– Los arts. 101 a 103 regulan las áreas de reparto, el aprovechamiento tipo y el aprovechamiento medio, siguiendo las coordenadas ya existentes en orden a estas figuras creadas para el cumplimiento de los deberes de cesión obligatoria y de equidistribución.

– Se ha reducido notablemente la regulación relativa al suelo no urbanizable, con el doble objetivo de perseguir una simplificación y también de dejar algunos aspectos al desarrollo reglamentario. La regulación legal tiene un carácter mínimo (art. 110). La realización de actividades en este suelo se articula a través de la triple clasificación de actividades prohibidas, permitidas y autorizables. En relación con estas últimas se establece el procedimiento de autorización (art. 117), que no sufre alteración alguna sobre el actualmente vigente.

– Destacan las modificaciones introducidas en la regulación de la vivienda familiar aislada (art. 116), dado que, además de los límites de parcela mínima, se establece la patrimonialización solamente del 90 por ciento del aprovechamiento, debiendo adquirirse el 10 por ciento restante a la Administración.

– Finalmente, el Capítulo V, sobre valoraciones y expropiaciones, se remite en cuanto a las valoraciones a lo dispuesto en la legislación estatal (art. 120) y en lo referente a las expropiaciones regula los supuestos expropiatorios y demás aspectos anejos a la institución de la expropiación forzosa (arts. 121 a 128). Destaca, por un lado, la nueva regulación del Jurado de Expropiación Forzosa (art. 126), en la que desaparece la presidencia antes otorgada a un Magistrado. Por otro, se suprime el régimen de venta forzosa contemplado en la anterior LFOTU de 1994 (en sus arts. 218 a 220).

#### **E) Título IV: Ejecución del planeamiento (arts. 130 a 158)**

En cuanto a la ejecución del planeamiento se han introducido importantes modificaciones, dado que la anterior LFOTU de 1994 estaba muy condicionada por el TRLS de 1992 que fue declarado en este punto inconstitucional. Por tanto, se abrían nuevas perspectivas de regulación autonómica y foral, sin el pie forzado en muchas cuestiones de la legislación estatal que ahora carece ya de carácter básico en este punto.

De ahí que la primera modificación importante afecta al propio contenido del Capítulo I “Disposiciones generales” de la nueva Ley Foral donde se recogen preceptos que se hallaban dispersos en otros Títulos u otros Capítulos de la LFOTU de 1994. Dentro de su Sección Primera cabe destacar los siguientes aspectos:

– Competencias: se declara expresamente que la ejecución urbanística es competencia de los municipios. Se suprime la subrogación antes existente en favor del Gobierno de Navarra. De ahí que ahora en caso de inactividad municipal se acuda a la figura del silencio positivo o actuación directa de los particulares.

– Se traen aquí los Proyectos de Urbanización por entender que son proyectos de obras y no planes (art. 134).

– Se recupera de la legislación local la figura de los proyectos de obras ordinarias, contemplados en los arts. 214 y 215 de la Ley Foral de la Administración Local.

– Se da mayor realce a la posibilidad de crear entidades de gestión (art. 136), ya prevista en el art. 138.1 de la LFOTU de 1994.

– En cuanto a los gastos de urbanización (art. 139), se procede a una mayor definición de los mismos.

– Se introduce una regulación de los derechos de realojo y retorno, que tantos problemas plantea en la ejecución urbanística (art. 140).

– Por último, el art. 141 recoge una fórmula que puede ser interesante para los pequeños municipios, cual es la simultaneidad de tramitación de instrumentos de planeamiento y de gestión.

Especial mención ha de hacerse a la división de la actuación urbanística en dos modalidades (art. 137): actuaciones sistemáticas y actuaciones asistemáticas, las primeras para el suelo urbano consolidado y las segundas para el suelo urbano no consolidado y para el suelo urbanizable. Las actuaciones sistemáticas se desarrollan a través de unidades de ejecución por medio de los sistemas de actuación que se desarrollan de forma extensa más adelante. Por el contrario, las actuaciones asistemáticas “podrán ser realizadas por los propietarios del suelo urbano consolidado sobre sus propias parcelas, previa obtención de la licencia urbanística correspondiente en la que deberán recogerse las condiciones necesarias para el cumplimiento de los deberes fijados en el art. 98.1 de esta Ley Foral” (art. 138.2). En definitiva, como ya se ha adelantado, se suprime el sistema de transferencia de aprovechamiento urbanístico del suelo urbano prevista en la anterior LFOTU de 1994.

**SE DIVIDE LA ACTUACIÓN  
URBANÍSTICA EN DOS  
MODALIDADES: ACTUACIONES  
SINTÉTICAS PARA  
EL SUELO URBANO  
CONSOLIDADO, Y  
ACTUACIONES  
ASISTEMÁTICAS PARA  
EL SUELO URBANO NO  
CONSOLIDADO Y PARA  
EL SUELO URBANIZABLE**

En la Sección Segunda sobre Unidades de ejecución se introducen ciertas modificaciones de matiz a la regulación anteriormente existente.

Mayores modificaciones se observan en la Sección Tercera sobre Parcelaciones y Reparcelaciones. Por un lado, se realiza la regulación de las parcelaciones, que era desconocida en la LFOTU de 1994 (salvo el art. 251 situado en sede de infracciones urbanísticas). Por otro, se unifica el sistema de la reparcelación, que constituye el modo común de efectuar la equidistribución. La reparcelación tiene una regulación unitaria para todos los sistemas de actuación y es de aplicación obligada en todos ellos, con la salvedad del sistema de expropiación. Ello permite que luego en la regulación de los diferentes sistemas de actuación se aligere esta materia, regulándose solamente los aspectos específicos propios de cada sistema.

En el Capítulo II sobre “Ejecución mediante actuaciones sistemáticas” es donde se producen las mayores modificaciones. La razón fundamental es la agilización en la ejecución urbanística para contar con suelo urbanizado.

Por un lado, se diferencian entre sistemas de actuación públicos (cooperación, ejecución forzosa y expropiación) y privados (compensación, reparcelación voluntaria y agente urbanizador). Importante es por ello la elección del sistema de actuación (art. 157).

Por otro lado, se mantienen los sistemas, aunque con importantes modificaciones tendentes a su agilización, añadiéndose ahora el del Agente Urbanizador, que se toma de la regulación valenciana y castellano-manchega, aunque con la salvedad de no ser el único sistema de actuación, sino uno más de ellos.

Finalmente, el Capítulo III sobre “Obtención de terrenos dotacionales”, recoge lo dispuesto en los arts. 205 a 208 de LFOTU de 1994, pero completándola dado que antes se hacía una remisión a preceptos del TRLS de 1992.

#### **F) Título V: Intervención administrativa en la edificación y usos del suelo y disciplina urbanística (arts. 189 a 222)**

Se trata de un Título en el que se han introducido modificaciones de menor trascendencia, manteniéndose básicamente la regulación anterior.

Así, en materia de licencias las modificaciones se limitan a la regulación del silencio administrativo, equiparando el sistema, como no podía ser menos, a los principios básicos establecidos en materia de nulidad de pleno derecho y revisión de oficio de actos por la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común a la que debía adecuarse la legislación urbanística.

En cuanto a órdenes de ejecución, también las novedades son de menor calado puesto que se reducen a la transposición de un precepto a la parte relativa al régimen urbanístico del suelo (nuevo art. 87), a la supresión en la regulación de la declaración de ruina

(art. 196) de la anterior referencia a los edificios inadecuados, así como la desaparición del precepto (art. 227 de la LFOTU de 1994) relativo a elementos y construcciones innecesarios.

Escasas son asimismo las novedades en cuanto a la protección de la legalidad y restauración del orden infringido. Cabe, no obstante, llamar la atención sobre la creación de la “Inspección urbanística” (arts. 197 y 198). Con carácter general la inspección urbanística corresponde a los Ayuntamientos, sin perjuicio de que puedan celebrar convenios con el Gobierno de Navarra. A tal efecto se prevé la creación de un Servicio de Inspección Urbanística en la Administración Foral, al que se dota de los poderes típicos de inspección administrativa.

### **G) Título VI: Instrumentos de intervención en el mercado de suelo (arts. 223 a 243)**

Constituye otro de los apartados que recibe importantes modificaciones en la nueva Ley Foral. La principal es la división neta y clara entre los Patrimonios municipales del suelo y el Banco Foral de Suelo Público. Asimismo se ha hecho un esfuerzo de sistematización en su regulación que responde al siguiente esquema: concepto, bienes, destino, gestión, y control.

En cuanto a los patrimonios municipales del suelo las novedades más importantes son las siguientes:

– Se diferencia entre patrimonio obligatorio (*ex lege*) y patrimonio potestativo (de libre decisión municipal). El art. 224.1 recoge el patrimonio obligado: “En todos los municipios integrarán automáticamente el patrimonio municipal del suelo los bienes obtenidos como consecuencia de cesiones, ya sea en terrenos o en metálico, o de expropiaciones urbanísticas de cualquier clase, así como los procedentes del ejercicio del derecho de tanteo y retracto conforme a esta Ley Foral”.

– Se pretende dar solución a los problemas jurisprudenciales derivados del destino de estos bienes y de los ingresos procedentes de su transmisión. Así se diferencia entre destino de los bienes, que es la vivienda protegible, y destino de los ingresos que es el incremento del patrimonio municipal del suelo u otros fines ligados al urbanismo, que son:

- a) Obras de urbanización.
- b) Obtención y ejecución de sistemas generales.
- c) Construcción de equipamientos colectivos u otras instalaciones de uso público municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones públicas o sus sociedades instrumentales.
- d) Operaciones de iniciativa pública de rehabilitación de vivienda o de renovación urbana.
- e) Gastos de realojo y de retorno.

f) Compra y/o rehabilitación de edificios para vivienda protegida o equipamiento público.

– En cuanto a la gestión, se contempla una gran posibilidad de modalidades y sobre todo se regula la transmisión que puede ser de tres formas:

1. Enajenación por concurso o subasta, con una preferencia clara por la subasta.

2. Enajenación directa a entidades sin ánimo de lucro (gran variedad de entidades): se habla de precio no inferior al valor de los terrenos, aunque se supone que será inferior al de mercado que resultaría en una subasta.

3. Cesión a sus entes instrumentales o a otras Administraciones Públicas (se permite que sea a título gratuito).

– Finalmente, en cuanto al control se regula su gestión separada y se crea un Registro específico.

La regulación del Banco Foral de Suelo Público es diversa, dado que responde a una intervención que se basa en principios diferentes de la local. No obstante, se pretende que tenga unos mismos principios generales, de ahí que el esquema regulador sea similar al anterior.

Por lo que respecta al derecho de superficie, se ha completado su regulación (arts. 236 a 238).

Por último en cuanto a los derechos de tanteo y retracto se mantiene la regulación existente en la LF de 1994, aunque se introducen modificaciones, no de fondo, para dar una mayor claridad.

## H) Régimen transitorio

El objetivo del importante régimen transitorio que impone la nueva Ley Foral no es otro que su aplicación plena e inmediata. Se trata de evitar situaciones de larga continuidad en el tiempo de la legislación anterior. También se persigue que la flexibilidad y agilización del planeamiento y de la ejecución tengan inmediata puesta en práctica. Así la nueva Ley Foral se diferencia notablemente de la LFOTU de 1994, por cuanto que ésta era sólo una norma para el futuro, más bien, para las nuevas actuaciones (planes y ejecución) hechas después de 1994, con lo que provocó que existieran durante mucho tiempo en plena vigencia dos regulaciones diferentes, la anterior a 1994 y la derivada de la LFOTU de 1994.

La **Disposición Transitoria Primera** versa sobre el régimen urbanístico del suelo y persigue la aplicación inmediata de las nuevas clases y categorías de suelo creadas por la nueva Ley Foral. A tal fin se efectúa una tabla de equivalencias en el siguiente sentido:

1. Suelo urbano consolidado: suelo urbano que no esté incluido en áreas de reparto o unidades de ejecución.

2. Suelo urbano no consolidado: suelo urbano incluido que esté incluido en áreas de reparto o unidades de ejecución.

3. Suelo no urbanizable: el suelo no urbanizable actual, aunque con dos precisiones: la primera que se le aplicará el régimen establecido en la nueva Ley Foral y la segunda que las actuales categorías deben asimilarse a las nuevas categorías de suelo no urbanizable de protección y de preservación.

4. Suelo urbanizable sectorizado: el suelo urbanizable programado.

5. Suelo urbanizable no sectorizado: el suelo urbanizable no programado.

Las **Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera** se refieren al planeamiento. En concreto la segunda exige la homologación de los planes inicialmente aprobados antes de su aprobación definitiva.

Mayor trascendencia tiene la tercera dado que exige la homologación de todo el planeamiento general en vigor. ¿Qué es la homologación? Es, en definitiva, una modificación del planeamiento (como tal debe tramitarse, art. 79.2) limitada a dos aspectos: la introducción de las determinaciones de ordenación estructurante y pormenorizada y la recepción de las nuevas clases y categorías del suelo. Para ello se fija un plazo de tres años.

Además, se añaden otras dos reglas en orden a que los preceptos de la nueva Ley Foral sean de inmediata aplicación:

1ª. Las modificaciones y revisiones del planeamiento vigente deben ajustarse a la nueva Ley Foral.

2ª. La división entre determinaciones de ordenación estructurante y pormenorizada es de inmediata aplicación, lo que significa que puede aplicarse bien mediante la modificación de los Planes Generales Municipales (que en todo caso deberán ser homologados en tres años) como a través de la aprobación del planeamiento de desarrollo.

La **Disposición Transitoria Cuarta** se refiere a los sistemas de ejecución. A diferencia de lo que ocurre con los planes, las

**EL OBJETIVO DEL RÉGIMEN TRANSITORIO QUE IMPONE LA NUEVA LEY FORAL NO ES OTRO QUE SU APLICACIÓN PLENA E INMEDIATA, TRATANDO DE EVITAR SITUACIONES DE LARGA CONTINUIDAD EN EL TIEMPO DE LA ANTERIOR LEGISLACIÓN**

disposiciones de la nueva Ley Foral sólo se aplicarán a aquellos sistemas que se inicien a partir de su entrada en vigor. No obstante, se permite al Ayuntamiento acudir a los nuevos sistemas cuando se produzca el incumplimiento de los plazos de la ejecución.

La **Disposición Transitoria Quinta** trata sobre el otorgamiento de licencias y autorizaciones, sin que tampoco se produzca en este ámbito una modificación de régimen jurídico. Sólo se establecen dos reglas novedosas. La primera atañe a los municipios que carecen de Plan General Municipal, en los que se exige la autorización administrativa de la Administración Foral en relación con la construcción, rehabilitación o demolición de edificios, incluidas las modificaciones de fachadas y las alteraciones de volúmenes, antes de que el municipio proceda al otorgamiento de la licencia urbanística. La segunda versa sobre el suelo no urbanizable, exigiéndose autorización administrativa para todas las actividades no constructivas en suelo no urbanizable que impliquen movimientos de tierras.

Por su parte, la **Disposición Transitoria Sexta** está referida a los instrumentos de ordenación territorial. En primer término, se establece la aplicación de lo dispuesto en la nueva Ley Foral sobre modificación, sustitución o extinción (vigencia) también a los instrumentos de ordenación del territorio ahora en vigor. En segundo lugar, en relación con las Normas Urbanísticas Comarcales se establece un plazo de caducidad de cinco años y, además, que se reconviertan en Planes de Ordenación Territorial, si se hubieran ya aprobado inicialmente (como ocurre en el caso de las NUC de la Ribera). En tercer lugar, respecto de los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal se ordena al Gobierno de Navarra que determine su caracterización como Planes o como Proyectos, habida cuenta de la nítida diferenciación que entre ellos introducen los arts. 42, 43 y 44 de la nueva Ley Foral.

Finalmente, la **Disposición Transitoria Séptima** trata sobre los Patrimonios públicos de suelo, indicando que les será de inmediata aplicación lo dispuesto en la nueva Ley Foral.

# La nueva legislación urbanística del Principado de Asturias (Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística)

**RAÚL BOCANEGRA SIERRA**

Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

**ALEJANDRO HUERGO LORA**

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Oviedo

## Sumario:

- I. Introducción. II. La legislación urbanística asturiana anterior a la Ley.**  
**III. Las características generales de la nueva Ley y su proceso de elaboración.**  
**IV. Principios generales. V. La ordenación del territorio. VI. El planeamiento urbanístico.**  
**VII. Régimen del suelo. VIII. Gestión urbanística. IX. Disciplina urbanística.**  
**X. Intervención de las Administraciones Públicas en el mercado del suelo.**

## I. INTRODUCCIÓN

El sábado 4 de mayo de 2002 se publicaba en el “Boletín Oficial del Principado de Asturias” la Ley autonómica 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, objeto del presente comentario. Se trata de la primera Ley general urbanística de la Comunidad Autónoma, inscrita en la corriente de aprobación de Leyes urbanísticas autonómicas que siguió a la STC 61/1997 que, como es sabido, declaró inconstitucional la mayoría de los preceptos del TRLS de 1992 y dejó claro que sólo a las CCAA corresponde la aprobación de Leyes urbanísticas generales<sup>1</sup>. No teniendo ante sí otra

(1) Una afirmación ésta que se viene repitiendo desde 1997 y que responde fielmente a la doctrina y al fallo de la sentencia del TC, pero que tal vez convendría matizar no poco a la vista del curso que han seguido los acontecimientos con posterioridad. Así, la Ley del Suelo estatal de 1998, aunque no tiene la extensión de sus predecesoras (si bien disimula en parte su contenido al recurrir a la técnica de dejar vigentes bastantes artículos del TRLS de 1992), regula los nudos más importantes del Derecho urbanístico y da por supuesto que la legislación autonómica va a mantener el mismo esquema conceptual que se venía utilizando hasta ese momento. Prueba de ello es, pese a la parcial rectificación que el TC introdujo en su Sentencia 164/2001, que las Leyes del Suelo autonómicas se parecen muchísimo entre sí y que todo este proceso de renovación legislativa nos ha dejado, desde el punto de vista de los conceptos jurídicos, muy cerca del sitio en que el Derecho urbanístico español se encontraba, digamos, en 1992. Otra prueba de lo que se está diciendo es que un eventual pacto de Estado en esta materia (que no parece improbable a la vista de que los precios de la vivienda no han seguido en absoluto una evolución satisfactoria) o una reforma de la Ley del Suelo estatal, aunque sea de escasa ambición como la reciente Ley 10/2003, de 20 de mayo, afectaría necesariamente, con mayor o menor intensidad, a las Leyes autonómi-

alternativa que la aplicación supletoria del TRLS de 1976 (un texto de apreciable simplicidad técnica y bien asentado en la práctica urbanística, pero que no otorga a las Administraciones el mismo grado de intervención que las Leyes posteriores), las CCAA se han lanzado a la aprobación de Leyes del Suelo, unas por primera vez (Extremadura, Cantabria) y otras renovando las que ya tenían (Cataluña, Madrid). Es justamente en ese movimiento, en el que hay que colocar la reciente Ley asturiana.

## II. LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ASTURIANA ANTERIOR A LA LEY

El Principado de Asturias no disponía hasta ahora de una Ley del Suelo propia, pero sí de una legislación urbanística considerable, como corresponde a una Comunidad de cierta complejidad territorial. Asturias tiene una extensa franja litoral sometida a fuerte presión urbanística, con un grado de conservación o transformación muy variable de unas zonas a otras, pero, en todo caso, necesitada de un tratamiento jurídico diferenciado. Por otro lado, el tradicional asentamiento disperso de la población y la tendencia a situar en el suelo no urbanizable toda clase de usos, residenciales, agrarios, de pequeñas industrias, etc., exigen una regulación de esta clase de suelo muy diferente de las mínimas previsiones de la legislación urbanística estatal, pensadas básicamente para el poblamiento concentrado del centro y sur de España<sup>2</sup>. Hay que tener en cuenta, además, que, sin perjuicio de lo anterior, Asturias es una Comunidad densamente poblada en su área central, con necesidades de suelo residencial e industrial, lo que ha llevado a la aprobación de normas que habiliten intervenciones urgentes con participación autonómica.

Esta situación, sintéticamente descrita, explica la existencia en Asturias de diferentes normas urbanísticas, que fueron aprobadas desde la asunción de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo<sup>3</sup>. Siguiendo las pautas señaladas por la doc-

cas, que hoy por hoy giran en buena medida alrededor de aquélla. Con la relativa excepción del modelo de gestión introducido por la legislación urbanística valenciana en 1992 (trasladado después a casi todas las CCAA y puesto hoy en tela de juicio de forma quizás exagerada), no puede mencionarse apenas un solo ejemplo de innovación introducida por la legislación autonómica, innovaciones que en el urbanismo parecerían encontrar un campo abonado, habida cuenta de la general insatisfacción que había producido la aplicación práctica de la reforma de 1990-1992.

(2) Art. 69 de la LS de 1956, art. 85 del TRLS de 1976, art. 16 del TRLS de 1992 y actualmente art. 20 de la LS de 1998, que paradójicamente y como efecto de las enmiendas parlamentarias es más restrictivo (es decir, deja un margen menor a las CCAA) que la normativa anterior.

(3) La asunción de competencias comenzó de forma indirecta antes de la aprobación del Estatuto de Autonomía (LO 7/1981, de 30 de diciembre). El RD 187/1981, de 23 de enero, acometió la reestructuración de la Comisión Provincial de Urbanismo de Asturias, otorgando de hecho la mayoría en sus diversos órganos a los representantes del ente preautonómico, es decir, el Consejo Regional de Asturias, que quedaba encargado, asimismo, de aprobar las disposiciones necesarias para la ejecución, desarrollo y cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto. Se trataba de una medida claramente provisional, adoptada con plena conciencia de la próxima aprobación del Estatuto (Disposición Transitoria), pero que supone la aplicación de una técnica indirecta de traspaso de competencias que ha vuelto a recuperarse, recientemente, en la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de reforma de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que como es sabido atribuye a las CCAA la competencia para designar al Presidente y a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias, entregándoles de hecho la gestión de las mismas pese a que, teóricamente, estos puertos siguen siendo de competencia estatal.

El Estatuto de Autonomía atribuye al Principado, de acuerdo con el art. 148.1.3ª CE, la competencia exclusiva sobre "ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda" (art. 10.1, apartado 3). El traspaso competencial propiamente dicho se produce con el RD 1419/1984, de 25 de abril.

trina, que veía en la ordenación del territorio y el urbanismo una de las funciones públicas llamadas a desempeñarse a nivel regional con importantes ganancias de eficacia y cercanía a los ciudadanos, el art. 148.1.3<sup>a</sup> CE abre de par en par la materia “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” a todas las CCAA, y el Estatuto de Autonomía asturiano la asume desde el primer momento con la calificación de exclusiva. Ya antes de la aprobación del Estatuto se había efectuado una primera transferencia indirecta al ente preautonómico Consejo Regional de Asturias por el procedimiento de modificar, por Real Decreto, la composición de la Comisión Provincial de Urbanismo y atribuir al propio Consejo la mayoría en sus distintos órganos.

Desde el punto de vista organizativo, el hecho más destacable es la sustitución de la Comisión Provincial de Urbanismo (denominada Comisión de Urbanismo de Asturias a partir del RD 187/1981) por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA), órgano colegiado que, sobre el modelo de las viejas comisiones provinciales de urbanismo, viene ejerciendo el grueso de las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, si exceptuamos las pocas atribuidas al Consejo de Gobierno o al Consejero competente (en la actualidad, el titular del departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras). Hasta la aprobación de la vigente Ley del Suelo, la base normativa de la creación de la CUOTA se encontraba en el art. 34.1 de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, desarrollado por sucesivos Decretos en los que se detalla la composición y organización de esta Comisión<sup>4</sup>.

**EN EL MARCO DE LA PRIMERA  
LEY URBANÍSTICA  
AUTONÓMICA 8/1984,  
DE 13 DE JULIO, NACE  
LA SOCIEDAD MIXTA  
DE GESTIÓN Y PROMOCIÓN  
DEL SUELO, SA (SOGEPSA),  
CON PARTICIPACIÓN DEL  
PRINCIPADO, VARIOS  
AYUNTAMIENTOS Y  
EMPRESARIOS PRIVADOS**

(4) La composición y organización de la CUOTA fue regulada por el Decreto 52/1988, de 14 de abril, modificado por el Decreto 141/1991, de 31 de octubre, por el Decreto 64/1992, de 3 de septiembre, por el Decreto 176/1995, de 19 de octubre, y por el Decreto 130/1999, de 20 de agosto. La mayoría de estas reformas son simples adaptaciones a los cambios en la denominación de las Consejerías y Direcciones Generales.

Es importante destacar la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 21 de enero de 1997, que estimó un recurso indirecto interpuesto contra el art. 20 del Decreto 52/1988 y lo declaró ilegal en cuanto había configurado, sin base legal para ello, una especie de recurso de reposición (denominado solicitud o recurso de reconsideración) frente a los acuerdos del Pleno y de la Comisión Permanente, previo al recurso de súplica ante el Consejo de Gobierno (recurso administrativo obligatorio regulado en la legislación autonómica).

El Decreto 169/1999, de 9 de diciembre, deroga los anteriores y regula *ex novo* la composición y organización de la CUOTA. A su vez, este Decreto ha sido modificado por el Decreto 118/2002, de 19 de septiembre, que adapta las competencias de los distintos órganos de la CUOTA a la nueva Ley del Suelo, por lo que constituye el primer Reglamento de ejecución de la Ley del Suelo, que se aprueba, por cierto, incumpliendo el plazo de dos meses desde la publicación de la Ley, fijado por la Disposición Final Tercera. Últimamente, el Decreto 169/1999 ha vuelto a ser modificado por el Decreto 202/2003, de 18 de septiembre, para adaptarlo a los cambios en la denominación de las Consejerías.

El resultado de todas estas modificaciones es la configuración de un esquema de tres órganos: el Pleno, la Comisión Permanente y la Comisión Ejecutiva (habiéndose suprimido con la nueva regulación de 1999 la Ponencia Técnica). Estos tres órganos disponen de competencias de resolución propias, mientras que hasta el Decreto 169/1999 las competencias de resolución se distribuían entre el Pleno y la Comisión Permanente, y la Ponencia Técnica estaba encargada de elaborar los informes y propuestas. El Principado de Asturias tiene, lógicamente, la mayoría en todos los órganos, en los que par-

Al amparo todavía de la legislación urbanística estatal (en particular de la figura de las Normas Subsidiarias de ámbito provincial, arts. 70 del TRLS de 1976 y 90 del Reglamento de Planeamiento) se aprobaron, por Resolución de 29 de diciembre de 1983, las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural (NORMUR), que, pese a su aparentemente limitada eficacia jurídica, han tenido una gran relevancia en el régimen del suelo no urbanizable y han pervivido hasta la Ley del Suelo, que las deroga expresamente<sup>5</sup>. Las Normas se aprueban con el carácter de subsidiarias, es decir, aplicables en los municipios que carezcan de Plan General o de Normas Subsidiarias municipales, pero son también *complementarias* de aquellos Planes Generales o Normas Subsidiarias municipales no adaptados a la legislación urbanística o en los que “no se contemplen (...) algunas de las determinaciones que aquí se contienen, o bien contuvieran aspectos insuficientemente desarrollados” (art. 3.2). Esta cláusula otorga a las NORMUR una gran relevancia en la zonificación del suelo no urbanizable y en particular en la utilización urbanística de los núcleos rurales, aspecto éste en el que la sistemática que contienen estas normas ha pasado después a los planes urbanísticos e incluso a las Leyes posteriores.

La primera Ley urbanística autonómica es la Ley 8/1984, de 13 de julio, por la que, haciendo uso de una fórmula contemplada en el art. 115 del TRLS de 1976 y regulada en el RD 1169/1978, de 2 de mayo, se autoriza la creación de una sociedad regional de gestión y promoción del suelo. Fruto de esta Ley fue la constitución de la Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, SA (SOGEPSA), con la participación del Principado de Asturias, diversos Ayuntamientos y empresarios privados, que ha desempeñado y continúa desempeñando un papel muy importante como agente urbanizador de suelo residencial e industrial, una actividad apenas cubierta por la iniciativa privada<sup>6</sup>. SOGEPSA fue, en este sentido, una entidad casi pionera en España, una de las sociedades de su género que mejor han funcionado y que se adelantó, en cierto modo, a la más reciente técnica del agente urbanizador.

Pero la primera Ley urbanística ya con pretensiones sistemáticas, es la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial. Al igual que otras CCAA, Asturias comenzó a desplazar el TRLS de 1976 por el sector de la ordenación del territorio. Esta Ley sigue de forma casi literal otros modelos autonómicos, y en especial la Ley madrileña 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, que fue derogada por la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (y que continúa en vigor, en estas materias, tras la aprobación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo), y establece como instrumentos de ordenación, en sustitución de los Planes Directores Territoriales de Coordinación del TRLS de 1976, las llamadas Directrices de Ordenación Territorial (que son de tres clases: regionales, subre-

tipican representantes de los distintos departamentos afectados por el urbanismo. En el Pleno y en la Comisión Ejecutiva participan representantes de los sectores interesados, o expertos, mientras que la composición de la Comisión Permanente es puramente burocrática.

(5) Disposición Derogatoria Primera, sin perjuicio de lo dispuesto en la Transitoria Primera.

(6) La estructura jurídica de la sociedad se justifica en un dictamen elaborado por uno de nosotros, publicado años después: vid. R. BOCANEGRA, “Las Sociedades Urbanísticas: Problemas Jurídicos”, RJA (Revista Jurídica de Asturias), 15 (1992), págs. 163-177.

gionales y sectoriales), los Programas de Actuación Territorial (en desarrollo de las Directrices) y las Evaluaciones de Impacto (ambiental o estructural). No puede decirse, ciertamente, que esta Ley haya quedado, como otras muchas similares, sin ejecutar, en cuanto no sólo se han aprobado las Directrices Regionales, sino también unas Directrices Subregionales de gran trascendencia, las que regulan el uso de la franja costera<sup>7</sup>. Sin embargo, la Ley no reguló con la claridad adecuada las relaciones entre los instrumentos de ordenación territorial y los planes urbanísticos municipales, lo que ha reducido, en la práctica, la eficacia de aquéllos, que han ido adoptando un tono y un contenido escasamente normativos, y recurriendo, paradójicamente, a la figura de los Planes Especiales para regular materias en las que se quiere vincular de forma estricta al planeamiento urbanístico municipal<sup>8</sup>. Estas deficiencias se han intentado corregir en la Ley del Suelo, como veremos.

(7) Las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio se aprobaron por medio del Decreto 11/1991, de 24 de enero. El Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, aprueba las Directrices Subregionales para la Franja Costera. Estas Directrices establecen una zonificación de los terrenos próximos a la costa con una apreciable finalidad protectora. Por un lado, la Zona de Protección Específica de 100 m situada a continuación de la Zona de Servidumbre de Protección de la Ley de Costas viene a equivaler a la ampliación de esta última a 200 m, que la Ley estatal contempla con carácter facultativo (art. 23.2), si bien, como consecuencia del instrumento jurídico elegido (una norma autonómica de ordenación del territorio y no el acuerdo entre las tres Administraciones previsto en la Ley de Costas), las competencias para la autorización de usos corresponden al Principado de Asturias y no al Estado. Además, se da cumplimiento a la regulación estatal relativa a la Zona de Influencia de 500 m obligando (en principio, puesto que, como veremos, el talón de Aquiles de estas directrices es su eficacia vinculante) a clasificar toda esta franja como Suelo No Urbanizable de Costas, sometido a un régimen restrictivo.

(8) La Ley 1/1987 dispone que “la aprobación de unas Directrices de Ordenación del Territorio llevará aparejada la necesidad de adaptar a las mismas, en aras del interés regional, los planes urbanísticos o sectoriales y los Programas de Actuación Territorial vigentes en el momento de su promulgación, de acuerdo con lo que se establezca en el Decreto de aprobación de las Directrices”.

Hay notables diferencias con normas similares del Estado o de las CCAA, en las que se establece con claridad que las Directrices vincularán el planeamiento urbanístico municipal, como hacen, por ejemplo, el art. 9.1 del TRLS de 1976, el 69.1 del TRLS de 1992 (declarado inconstitucional), el art. 21 de la Ley andaluza 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio [“las normas (que son uno de los contenidos posibles de los Planes de Ordenación del Territorio) son determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares, en los suelos urbanizables y no urbanizables”], el art. 14 de la Ley aragonesa 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio (“En los instrumentos de ordenación del territorio de Aragón se distinguirán con precisión aquellos de sus contenidos que tengan carácter de determinaciones vinculantes de ordenación territorial de aquellos otros que posean solamente naturaleza de directriz orientativa”), el art. 15.1 de la Ley balear 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación del Territorio (“Los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta Ley son vinculantes para los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal en todos aquellos aspectos en los que sean predominantes los intereses públicos de carácter supramunicipal”), el art. 9.2 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo (que habla de que el conjunto de instrumentos de planeamiento, incluidos los urbanísticos, “conforman un único sistema integrado y jerarquizado”), el art. 18 de la Ley cántabra 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, el art. 6 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León, el art. 18.4 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (“El contenido de los Planes de Ordenación del Territorio deberá distinguir con precisión las determinaciones de aplicación directa de las directrices, orientativas o vinculantes, para la redacción de los planes municipales”), el art. 11.4 de la Ley catalana 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial (“Los planes de ordenación urbanística serán coherentes en las determinaciones del Plan Territorial General y de los planes territoriales parciales y facilitarán su cumplimiento”), el art. 9 de la Ley gallega 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio, el art. 14.5 de la Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo [“Los instrumentos de Ordenación del Territorio (...) pueden desarrollarse a través de Actuaciones de Interés Regional y de Planes Urbanísticos. En todo caso vinculan a unas y otros, cualquiera que sea su iniciativa”], los arts. 38.2 y 42.3 de la Ley navarra 35/2002, de 20 de diciembre, el art. 8 de la Ley vasca 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio, o el art. 34 de la Ley riojana 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

La eficacia vinculante de las Directrices asturianas queda condicionada, así, en el mejor de los casos, a lo que dispongan las propias Directrices, cuya ambigüedad en este punto es muy alta. Pueden mencionarse como ejemplo los arts. 3 y 4 del Decreto de aprobación de las Directrices para la Franja Costera, que acaban remitiéndose a un Plan Especial de Protección de Costas (en tramitación en este momento), para “determinar las medidas necesarias en el orden urbanístico para asegurar la protección y ordenación del medio físico en toda la franja litoral asturiana y de concretar los enfoques y criterios necesariamente generales de un documento de Directrices de alcance regional que habrán de recoger los planeamientos en su adaptación a las mismas”, fórmula que arroja no pocas dudas sobre la eficacia de las propias Directrices, dudas que la práctica seguida en su aplicación abona sobradamente.

Es necesario destacar también, ahora, la Ley 3/1987, de 8 de abril, de Disciplina Urbanística, que regula las licencias, la defensa de la legalidad urbanística y las infracciones y sanciones sin excesivas innovaciones respecto a los preceptos correspondientes del TRLS de 1976 y del Reglamento de Disciplina Urbanística. Destaca, en primer lugar, la supresión del visado urbanístico colegial (art. 2.2), y también, a partir de una modificación de la Ley en 1991, la supresión del visado colegial “en los proyectos, obras y construcciones de todo tipo, de y/o para las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y Sociedades de capital, total o mayoritariamente público, a realizar, en este último caso, para las citadas Administraciones u Organismos, en que bastará la intervención de la Oficina de Supervisión de Proyectos o la aprobación técnica de la entidad correspondiente a la que pertenecieran o estuvieran adscritas” (art. 2.1)<sup>9</sup>. Esta exención es ciertamente importante en la práctica, porque va más allá incluso de la no colegiación de los profesionales funcionarios, que se está planteando actualmente en el ámbito sanitario, y cubre también a los particulares que elaboran, mediante contrato, proyectos para la Administración, que son justamente algunos de los proyectos más importantes de cuantos se elaboran, lo que dio lugar a protestas de los Colegios afectados y ha sido precisado en la Ley del Suelo<sup>10</sup>. La STC 11/1999 declaró inconstitucional el art. 6 de esta Ley 3/1987, en la medida en que habilitaba al Consejero competente para suspender obras amparadas por una licencia municipal en caso de que la licencia fuera, a su juicio, nula de pleno derecho, y siempre que el Alcalde no acordara él mismo la suspensión en el plazo concedido para ello<sup>11</sup>. El TC sostuvo que las relaciones entre las CCAA y las Corporaciones Locales están reguladas en la Ley de Bases de Régimen Local, de modo que, aunque teóricamente la Constitución permitiría un control de legalidad autonómico sobre los actos municipales, ese control no podría establecerlo una Ley autonómica (sea cual sea el sector que regule, incluido el urbanismo) si el legislador no lo ha incorporado a la normativa general de régimen local.

La Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural, contiene, por su parte, una regulación del suelo no urbanizable adaptada a la realidad de la cornisa cantábrica, y de hecho fue seguida muy de cerca por la Ley cántabra 9/1994. Elevando a rango legal algunas previsiones de las NORMUR, la Ley establece la zonificación del suelo no urbanizable y regula el aprovechamiento urbanístico de los núcleos rurales, que están clasificados como suelo no urbanizable pero se admite en ellos la parcelación y la edificación, incluso agrupada. El uso del suelo no urbanizable reviste una gran importancia en Asturias, y de hecho una parte muy importante de la actividad de la CUOTA se viene relacionando hasta ahora con el otorgamiento de las autorizaciones que para esta clase de suelo exige el TRLS de 1976, además de la licencia urbanística muni-

(9) Esta redacción procede de la modificación introducida por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 10/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1992. Se trata, con toda evidencia, de una materia ajena al contenido propio de las Leyes de Presupuestos tal como lo ha definido el Tribunal Constitucional a partir de su Sentencia 76/1992.

(10) Vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, “La dispensa de colegiación del personal sanitario de los servicios de salud”, REDA, 116 (2002), págs. 485 a 499.

(11) El art. 6 de la Ley asturiana no era sino una leve adaptación de los apartados 2 y 3 del art. 186 del TRLS de 1976.

cipal. Precisamente uno de los objetos de la Ley 6/1990 es la delegación del otorgamiento de estas autorizaciones en algunos Ayuntamientos.

Debe aludirse aquí, finalmente, a la Ley 2/1991, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Prioritarias<sup>12</sup>. Esta Ley configura distintas medidas dirigidas a la obtención de suelo con finalidades muy diversas. Por un lado, y apoyándose en la Ley estatal 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, se regula la delimitación, por el Principado y los Ayuntamientos, de áreas en las que las transmisiones de terrenos y edificaciones queden sujetos al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. En estas zonas se habilita igualmente al Principado para ejercer la potestad expropiatoria con objeto de constituir reservas regionales de suelo. El destino habitual de estas expropiaciones son las “actuaciones prioritarias”, desarrolladas en la práctica por el Principado a petición de los Ayuntamientos, y que la Ley define como “un modelo de ordenación, de procedimiento abreviado, a efectuar por la Administración regional cuando se entienda que en determinadas áreas de reserva regional de suelo o de titularidad propia concurren especiales circunstancias urbanísticas deficitarias dentro de los objetivos de la presente Ley que deban ser afrontados de un modo perentorio” (art. 6.1). Esta Ley forma parte del género de las “Leyes de urgencia” urbanísticas (cuyo primer exponente fue el Decreto-Ley de 27 de junio de 1970, sobre actuaciones urbanísticas urgentes), es decir, Leyes que permiten alterar el esquema de planeamiento (en este caso se trata de un Plan Parcial o Especial aprobado por órganos autonómicos y no sometido al planeamiento general municipal) por razones supuestamente de urgencia, aunque en la práctica son, muchas veces, precisamente los Ayuntamientos los que acaban pidiendo la aplicación de estas figuras para eludir el rigor procedimental y la lentitud de los procedimientos de aprobación y modificación de los planes.

### III. LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA NUEVA LEY Y SU PROCESO DE ELABORACIÓN

El repaso que de la legislación urbanística asturiana acaba de realizarse resulta ciertamente de utilidad, no sólo porque toda Ley nace condicionada por la existencia de un contexto deter-

**LA POLÍTICA LEGISLATIVA DE LA NUEVA LEY DEL SUELO ES TÉCNICAMENTE DESAFORTUNADA PUES DEJA EN VIGOR, PERO MODIFICADAS, TODAS LAS LEYES ANTERIORES**

(12) La Ley cuenta con un Reglamento ejecutivo, aprobado por el Decreto 58/1994, de 14 de julio.

minado, sino también porque la nueva Ley del Suelo, con una técnica absolutamente discutible, deja en vigor, aunque modificadas, todas las Leyes anteriores. Una política legislativa técnicamente desafortunada (justificada en la conveniencia de facilitar a los destinatarios de la norma su adaptación a la misma), ha traído consigo que la Ley del Suelo no derogue las anteriores, sino que regule las materias que aquéllas no abordaban, reformando, a su vez, con mayor o menor profundidad, las demás Leyes urbanísticas en sus Disposiciones Adicionales, y habilitando al Consejo de Gobierno para aprobar, en el plazo de un año a contar desde la publicación de la Ley del Suelo, un Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de urbanismo y ordenación del territorio<sup>13</sup>. Este plazo acaba de concluir el 4 de mayo de 2003, de modo que la habilitación para refundir contenida en la Disposición Final Quinta de la Ley del Suelo ha caducado, lo que significa que el Parlamento autonómico habrá de aprobar una nueva habilitación para refundir textos legales —lo que podrá hacerse aprovechando el trámite parlamentario de cualquier otra Ley (procedimiento este ciertamente objetable) o aprobando una (nada frecuente) Ley específica de habilitación—, si no se quiere que el Derecho urbanístico autonómico siga estando constituido por un *puzzle* de normas que, si tuvo sentido antes de la aprobación de la Ley del Suelo, ninguno tiene ya en la actualidad, desmintiendo, por lo demás, los propósitos de sencillez y claridad que inspiran esta Ley y constituyen una de sus principales virtudes.

Y es que la convivencia de estos textos legales, aunque hubiera sido, como estaba previsto, transitoria, no dejaba de plantear ciertos problemas de técnica legislativa, agudizados considerablemente ahora con la caducidad de la habilitación para refundir. Así, debe notarse que algunas de las Leyes aprobadas hasta ahora, como la Ley 3/1987, de Disciplina Urbanística, la Ley 6/1990, de Edificación y Usos del Medio Rural, y la Ley 2/1991, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Prioritarias, eran Leyes especiales, es decir, Leyes que no pretendían regular de forma independiente una determinada materia, sino establecer, en mayor o menor medida, *especialidades* respecto a la regulación contenida en la legislación estatal. De hecho, no eran infrecuentes las referencias expresas a preceptos de esta legislación o a conceptos cuya definición estatal se daba por supuesta<sup>14</sup>. Como ahora ya no tendría sentido que la legislación asturiana se apoyara en la estatal (que tendría que ser el TRLS de 1976), esas Leyes cambian en parte su sentido, su posición en el Ordenamiento, lo que obliga a introducir no pocos cambios, que se habrían evitado con una solución más sencilla y directa, es decir, la integración pura y simple de su contenido en la Ley urbanística general, sin necesidad de ese paso adicional que supone el Texto Refundido. Como ejemplo puede servir el art. 2.2 de la Ley 3/1987, de Disciplina Urbanística, modificado por la Ley del Suelo: “Queda sin efecto la exigencia del visado urbanístico cuya emisión atribuye a los Colegios Profesionales” (?) En la redacción original, el precepto disponía: “Queda sin efecto la exigencia del visado

(13) La Disposición Adicional Primera de la Ley del Suelo modifica la Ley 1/1987, de Coordinación y Ordenación Territorial. La Disposición Adicional Segunda modifica la Ley 6/1990, de Edificación y Usos en el Medio Rural. La Disposición Adicional Tercera reforma, a su vez, la Ley 2/1991, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Prioritarias. Por último, la Disposición Adicional Cuarta contiene las modificaciones de la Ley 3/1987.

(14) Así, por ejemplo, en los arts. 2.2, 3 y 8 de la Ley 2/1991; el art. 11.1 de la Ley 6/1990 o el art. 2 de la Ley 3/1987.

urbanístico cuya emisión atribuye a los Colegios Profesionales el art. 228.3 de la Ley del Suelo” (refiriéndose, por supuesto, al Texto Refundido de 1976), lo que tiene sentido porque se establecía una excepción a un texto legal estatal que era aplicable, con carácter general, a la actividad urbanística en Asturias. Pero ahora el legislador asturiano ha pretendido sustituir el Texto Refundido de 1976, por lo que tiene que regular autónomamente la materia y no establecer excepciones o especialidades, que pueden conducir a resultados tan absurdos como el que acabamos de ver.

En este punto no puede sino criticarse el planteamiento del legislador, inspirado desde el principio por los impulsores políticos de la Ley, en cuanto constituye una completa e innecesaria originalidad (por no decir una ocurrencia), que no ha sido seguida en ninguna otra Comunidad Autónoma, y que, como tantas otras cosas en el Derecho urbanístico, parece proceder de la fascinación por un término, en este caso el de texto refundido, tal vez, a partir de la nada recomendable (y desde luego nada fundada jurídicamente) experiencia de su uso por la CUOTA en relación con la aprobación definitiva de los planes generales municipales (o de un mimetismo injustificado respecto al Derecho estatal y los Textos Refundidos de 1976 y 1992). En todo caso, la utilización de la expresión “texto refundido” en la Ley del Suelo asturiana constituye una reduplicación absolutamente superflua, puesto que la función propia de los textos refundidos es integrar una Ley nueva con textos legales anteriores: es el caso de los ya mencionados textos refundidos de la Ley estatal del Suelo, de 1976 y 1992, o del Texto Refundido del Catastro para cuya aprobación se ha habilitado al Gobierno en la Ley 48/2002. Pero lo que, en ningún caso, tiene sentido es que se introduzcan modificaciones textuales en las Leyes anteriores, como ha ocurrido aquí con las Leyes 1/1987, 3/1987, 6/1990 y 2/1991, y además se ordene su refundición con la nueva Ley del Suelo porque, llegados a este punto, la solución lógica y razonable habría sido la seguida por otras Comunidades Autónomas, a saber, la redacción de una Ley del Suelo completa, conservando todos los preceptos de esas Leyes que no necesitaban ser modificados, e integrándolos en la propia Ley del Suelo.

La Ley del Suelo asturiana no es, ciertamente, una Ley de autor (en todo caso lo sería de autores) que busque originalidades terminológicas o sistemáticas. Aunque alguna pueda haber, sus aciertos se encuentran más bien en la búsqueda de soluciones a los problemas que se habían venido planteando en la práctica (a alguno hemos hecho referencia ya), dentro del acervo conceptual asumido por todos y procedente de la Ley del Suelo de 1956 y el TRLS de 1976. La Ley es el fruto de un largo proceso. Como hemos visto, Asturias no fue una de las Comunidades Autónomas que decidieron dotarse de una Ley del Suelo propia antes de la STC 61/1997, como Cataluña o Valencia, y tampoco aprobó ninguna Ley puente tras esa Sentencia, para recuperar la totalidad o parte del TRLS de 1992, como Cantabria, Extremadura, Valencia o el País Vasco. En esas circunstancias, la aprobación de una Ley del Suelo constituía un objetivo evidente para el Gobierno surgido de las elecciones de mayo de 1999, que se acometió rápidamente con el encargo de los trabajos preparatorios<sup>15</sup>. En la primavera de 2000 se dispone de un primer anteproyecto que se some-

(15) En la fecha de aprobación de la Ley del Suelo asturiana, las únicas CCAA que aún no habían aprobado una Ley urbanística integral, eran el País Vasco, Baleares y Andalucía. Mientras que esta última ha aprobado con posterioridad una Ley propia (Ley 7/2002, de 17 de diciembre), las dos primeras no lo han hecho, conservando su vigencia las múltiples normas que han aprobado sobre aspectos concretos del urbanismo.

te a información pública. Tras recoger alegaciones de múltiples interesados, sobre todo los Ayuntamientos, las asociaciones empresariales de la construcción y las organizaciones de consumidores, el Consejo de Gobierno remite el Proyecto de Ley al Parlamento en febrero de 2001, iniciándose así la tramitación parlamentaria, también larga, que sirvió para que la Ley fuera asumida también por varios grupos de la oposición<sup>16</sup>.

También es importante destacar, porque tiene repercusiones en el texto de la Ley, que su elaboración es inmediatamente posterior a la Ley estatal 6/1998 y a su modificación por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio. La Ley tiene en cuenta estos textos, por ejemplo, en la regulación de las clases de suelo o en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos, pero a la vez procura aprovechar el margen de que dispone el legislador autonómico para perseguir sus propios objetivos políticos, como puede ser evitar que una aplicación excesiva del silencio administrativo positivo lleve a la aprobación de planes contra la voluntad de los Ayuntamientos.

Por lo que respecta al desarrollo de la Ley, ésta prevé, además del ya mencionado Texto Refundido, la aprobación de los usuales Reglamentos y también de una figura menos habitual, un Catálogo de Núcleos Rurales, cuyo sentido veremos al estudiar el régimen del suelo. También estaba prevista (Disposición Final Segunda) la aprobación por el Consejo de Gobierno, en el plazo de dos meses desde la publicación de la Ley, de una Instrucción en la que se fijara, para el plazo transitorio hasta la aprobación de los reglamentos de la Ley, qué preceptos de los Reglamentos estatales supletorios se consideraban de aplicación y cómo se encajaban, a juicio, lógicamente, del Gobierno, con los preceptos de la nueva Ley<sup>17</sup>. En estos momentos puede decirse que la anterior legislatura concluyó sin conseguirse, como estaba previsto, avanzar en el desarrollo de la Ley, lo que afecta gravemente a su aplicación práctica, en particular a sus aspectos más novedosos (como la gestión del suelo urbanizable prioritario) que difícilmente podrán encontrar el desarrollo adecuado en los Reglamentos estatales supletorios de 1978. Si la necesidad de la Ley se justificaba invocando la inadecuación del TRLS de 1976 a las circunstancias actuales, poco se ha conseguido hasta el momento, pues los Reglamentos estatales suple-

(16) A propósito de la duración del trámite parlamentario (no mucho más larga que la seguida para aprobar la Ley 10/2003, de 20 de mayo, resultado de la conversión del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio), hay que decir que la quinta legislatura (1999-2003) ha sido, con excepción de la primera, la más fructífera del Parlamento asturiano, si atendemos al número de Leyes aprobadas, y, desde luego, la más productiva de todas, con diferencia, si consideramos su complejidad y extensión. En las legislaturas anteriores se venían aprobando muy pocos textos legales, lo que dio lugar a una llamativa ralentización del trabajo parlamentario.

(17) Esta Instrucción, que hasta el momento no se ha aprobado (si bien hay que entender que aquí, a diferencia de lo que ocurre con los Decretos Legislativos, el plazo es indicativo y su incumplimiento no afectaría a la validez de la Instrucción, especialmente porque no estamos ante ningún supuesto de remisión normativa, sino del simple ejercicio de facultades propias del Ejecutivo), es una de las pocas formas que tiene un Gobierno autonómico de proporcionar seguridad jurídica ante la aplicación del Derecho estatal supletorio. Esta aplicación (en este caso, la de los Reglamentos aprobados para el TRLS de 1976, a la Ley del Suelo autonómica de 2002) plantea problemas evidentes, porque el Derecho estatal se ha elaborado para otras normas, resultando el encaje notablemente dificultoso. El Gobierno autonómico no puede aprobar una "tabla de vigencias" de los Reglamentos estatales supletorios, pero, si quiere evitar que sea cada operador en cada caso concreto el que decida su interpretación y aplicación, puede aprobar una instrucción que dirija la utilización del Derecho supletorio por la Administración autonómica y que, indirectamente, influya en los criterios de otros agentes, como los Ayuntamientos y los propios particulares, todo ello a reserva de lo que finalmente decidan los Tribunales, naturalmente.

torios son igualmente inadecuados, con la agravante de que además se van a aplicar en conjunción con una norma legal (la Ley del Suelo autonómica) con la que no encajan en absoluto.

#### IV. PRINCIPIOS GENERALES

La Ley se abre con un Título Preliminar cuyo contenido es el usual en esta clase de normas desde la Ley del Suelo de 1956, y en el que se formulan en los términos más amplios los objetivos de la intervención administrativa en el ámbito urbanístico. Cabe destacar tal vez el art. 5, que en su afán por proteger frente a privatizaciones excesivas las potestades públicas urbanísticas, acaba configurando la edificación del suelo nada menos que como un acto de “gestión indirecta mediante la colaboración de entidades privadas o particulares”, en un exceso verbal impropio de un texto legal, aun cuando ello no tenga mayores consecuencias.

Mayor interés tiene, sin duda, el Título I, relativo a la “Organización y coordinación administrativa”. Siguiendo la misma técnica que el TRLS de 1992, y al objeto de hacerse eco de que la competencia de gestión urbanística puede corresponder a distintas Administraciones, la Ley habla continuamente de “la Administración urbanística” (en lugar de hablar sin más de los Ayuntamientos, como se hacía hasta el TRLS de 1976), pero, en un guiño a los propios Ayuntamientos, aclara en su art. 7.2 que la actividad urbanística corresponde con carácter general a los Concejos o Ayuntamientos.

Sabiendo que una de las cuestiones más discutidas del urbanismo es el alcance de la potestad de supervisión autonómica sobre la actuación municipal, especialmente en el planeamiento, un ámbito en el que no se ha ido mucho allá de la cómoda e imprecisa expresión “intereses supramunicipales”, el legislador intenta objetivarla en el art. 7.3, con una enumeración, naturalmente, no exhaustiva (y por tanto no demasiado útil, aunque tampoco inconveniente), de los ámbitos que, por afectar inequívocamente a intereses supramunicipales, legitiman al Principado para intervenir.

En esta misma línea de fortalecer la autonomía municipal, la Ley delega en los concejos de población superior a 40.000 habitantes la competencia de aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana. Se permite además que el Consejo de Gobierno extienda la delegación a otros concejos, siempre que acrediten que disponen de los medios

**LOS CERTIFICADOS  
URBANÍSTICOS  
CONSTITUYEN, EN  
EL FONDO, UNA CONSULTA  
ADMINISTRATIVA  
VINCULANTE, AUNQUE  
LA MISMA LEY REDUCE  
SUS EFECTOS**

adecuados para su ejercicio. La competencia para la aprobación definitiva sigue siendo una competencia autonómica, aunque delegada, y eso justifica la previsión de un informe autonómico parcialmente vinculante para los Ayuntamientos, así como la posibilidad de que el Principado haga uso de las técnicas reguladas en el art. 27 de la Ley de Bases del Régimen Local, con la posibilidad de llegar incluso a la revocación de la delegación.

La Ley incorpora la cabecera del grupo normativo regulador de la organización administrativa autonómica en materia urbanística, haciendo referencia a la Consejería competente, la CUOTA, órganos periféricos de apoyo a la Administración local (Oficinas Urbanísticas Territoriales) y la previsión de acuerdos con Corporaciones de Derecho Público (Colegios de Arquitectos, por ejemplo) para cooperar en la gestión urbanística.

Todavía dentro de los aspectos organizatorios, se regulan los “espacios de gestión integrada”, técnica a que puede recurrir el planeamiento urbanístico cuando se estime que la gestión de un determinado espacio requiere la colaboración de distintas Administraciones e incluso su integración en un consorcio al que también pueden incorporarse particulares. No parece que sean excesivas las posibilidades prácticas de esta técnica en los casos en que no exista un acuerdo previo de las distintas Administraciones (si hay acuerdo siempre es posible la cooperación, aun sin un precepto legal que la prevea, como es obvio), ya que la previsión de uno de estos “espacios” sólo vincula al Ayuntamiento, pero no al Principado ni al Estado, que se integrarán “de estimarlo conveniente”. En estos casos de conflicto entre los proyectos y las competencias de distintas Administraciones Públicas cobra protagonismo el art. 31 de la Ley de Coordinación y Ordenación Territorial, modificado por la Ley del Suelo, y que constituye la aplicación al ámbito autonómico del fundamental art. 244 TRLS de 1992, al otorgar primacía a las decisiones autonómicas con incidencia espacial, adoptadas en ejercicio de competencias propias, sobre el planeamiento urbanístico municipal.

Especialmente detallada es la regulación de las sociedades urbanísticas (públicas, se entiende) en el art. 14, regulación pensada en primer lugar para la ya mencionada SOGEPSA. Como es sabido, en los últimos tiempos se ha abierto un cierto debate sobre el sometimiento de la actuación de las citadas sociedades a los principios de publicidad y concurrencia, genéricamente, o a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Esa aplicación se desenvuelve en un triple plano: la adjudicación de encargos a las sociedades urbanísticas por parte de las Administraciones Públicas (sea la Administración matriz u otra distinta), la adjudicación de contratos de obras y, en menor medida, servicios y suministros por las sociedades urbanísticas, visto que la Ley mantiene la prohibición de que ejecuten las obras directamente, y la adjudicación de las parcelas edificables resultantes de su actuación. En este punto es necesario partir de que estas sociedades sólo pueden actuar eficazmente en el mercado si cuentan con la flexibilidad que proporciona el Derecho privado, como demuestran los hechos en las últimas décadas, por lo que carece de sentido, además de no venir exigido por el Derecho comunitario o interno (en especial, DA Sexta de la LCAP), someter a estas empresas a la legislación de contratos públicos en ninguno de los tres planos mencionados. Otra cosa es una gé-

rica llamada a los principios de publicidad y concurrencia en la adjudicación de obras, como hace la Ley, que es compatible, por ejemplo, con prácticas habituales como la atribución de derechos de preferencia en la adjudicación de parcelas edificables a los socios privados de estas empresas<sup>18</sup>.

Siguiendo el precedente de la mayoría de las Leyes autonómicas recientes, la asturiana incorpora la figura del Jurado Autonómico de Expropiación, que sustituirá al Jurado Provincial en las expropiaciones autonómicas y locales. El Jurado se compone de diez miembros (que se elevan a once en las expropiaciones locales), designados todos ellos por el Consejo de Gobierno: un jurista de acreditada competencia, que lo preside, cuatro funcionarios autonómicos, entre juristas y técnicos (uno de los cuales es el Secretario del Jurado), un técnico propuesto por la Federación Asturiana de Concejos, cuatro profesionales libres elegidos con amplia libertad y con participación de las asociaciones o corporaciones interesadas, y, en las expropiaciones municipales, un técnico de la entidad expropiante. Estos Jurados autonómicos se han justificado a partir de la conocida jurisprudencia constitucional derivada de la Sentencia 37/1987, como un ejercicio de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre su propia organización, que no afecta a las garantías del expropiado, que deben seguir siendo comunes en todo el territorio nacional, sea cual sea la Administración expropiante. Hay quien ha podido pensar que los Jurados autonómicos podrían, por su composición, tender a inclinarse del lado de la Comunidad Autónoma. Debe decirse que esa es una afirmación que necesita una prueba indubitada, todavía no practicada, desde luego; al margen de que es difícilmente justificable, en todo caso, en el actual Estado autonómico, que las CCAA tengan que aceptar necesariamente la intervención de los Jurados Provinciales de Expropiación Forzosa. No es fácil de aceptar, por lo demás, que estos órganos supongan una garantía de absoluta solvencia, a la vista de que en una parte importante de los casos acaban siendo los Tribunales de Justicia quienes fijan el justiprecio definitivo, sustituyendo con toda normalidad el acuerdo del Jurado por una pericia judicial.

La Ley sustantiva la información urbanística dedicándole un título propio, del que destaca la institución de los certificados urbanísticos (art. 20). Estos certificados, recogidos ya desde hace mucho en la legislación urbanística catalana, constituyen en el fondo una consulta administrativa vinculante. Lo que justifica su detallada regulación es que, a diferencia de la simple información que emite cualquier Administración Pública sobre el contenido de los planes y sobre las condiciones aplicables a una finca concreta, los certificados vinculan a la Administración durante un determinado plazo, dentro del cual la Administración estaría obligada a otorgar una licencia urbanística de acuerdo con el certificado. La Ley asturiana desactiva los certificados, sin embargo, al decir que en caso de que se solicite licencia urbanística de acuerdo con la información contenida en el certificado, la Administración deberá atenerse a ella, “a no ser que sea constitutiva de una infracción de la ordenación urbanística aplicable”, lo que en definitiva priva al certificado de buena parte de su valor y lo convierte en una simple información administrativa o consulta no vinculante.

(18) Como se explica en el trabajo de uno de nosotros, “Las sociedades urbanísticas...”, más arriba citado.

## V. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Ya hemos visto que la ordenación territorial está regulada en Asturias por la Ley 1/1987, de Coordinación y Ordenación Territorial, que continúa vigente aunque sufre algunas modificaciones. Destaca entre ellas la incorporación de una nueva especie al ya nutrido catálogo de las clases de planes: los Planes Territoriales Especiales. Se trata, en definitiva, del reconocimiento de una grave carencia de la Ley 1/1987, o de su aplicación práctica: la falta de una regulación adecuada de la superioridad jerárquica de los planes de ordenación territorial (Directrices) sobre el planeamiento urbanístico municipal. Esa superioridad, limitada, naturalmente, a materias de alcance supramunicipal, que son el objeto propio de tales planes o directrices, es el único sentido de las mismas, pero lo cierto es que en Asturias las Directrices, cuando entendían necesario establecer reglas vinculantes para los Municipios, se remitían, añadiendo un grado de complejidad poco justificado, a un Plan Especial posterior, a aprobar por la Comunidad Autónoma. Así ha ocurrido, como vimos más arriba, con la protección del litoral. La Ley del Suelo, en un intento, según parece, de arropar ese Plan Especial de Protección del Litoral Asturiano, en tramitación desde hace años, ha convertido esa carencia en ley, al prever la aprobación de Planes Territoriales Especiales supramunicipales “cuando las propias Directrices consideren necesario el establecimiento de preceptos urbanísticos directamente aplicables o resulte necesario para dar un contenido más detallado a la ordenación territorial”. Paradójicamente, en el cuerpo de la Ley del Suelo se proclama enfáticamente la vinculación jerárquica de los Planes urbanísticos a todos los instrumentos de ordenación territorial, incluidas las Directrices (art. 43).

Por lo demás, se modifica el procedimiento de aprobación, revisión y modificación de los demás instrumentos de ordenación territorial. Ese procedimiento consta de la elaboración por la Consejería competente, aprobación inicial por la CUOTA, trámite de información pública y audiencia de las Administraciones y entidades afectadas, y aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno a propuesta de la CUOTA. Para las modificaciones no sustanciales se establece un procedimiento simplificado que consta únicamente de la aprobación inicial por la CUOTA, información pública y aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno.

Ya nos hemos referido a la reforma del art. 31 de la Ley 1/1987, un precepto paralelo al art. 244 del TRLS 1992 que habilita al Principado para imponer su criterio cuando pretenda llevar a cabo, en ejercicio de sus competencias, una actuación no conforme con el planeamiento urbanístico municipal. Debe añadirse que se incorpora también una larga prescripción relativa a la coordinación interadministrativa que resulta casi inútil en cuanto, debido a las limitaciones propias de una Ley autonómica, queda reducida, en la práctica, a la exigencia de que cualquier Administración que pretenda llevar a cabo alguna actuación o plan con incidencia territorial, tenga que dar audiencia previa a las entidades locales afectadas.

## VI. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

El planeamiento se regula en el Título IV de la Ley (arts. 42 a 93). En general, la Ley se caracteriza en este punto por la sencillez y la remisión a los esquemas del TRLS de 1976. La pieza clave sigue siendo el Plan General de Ordenación, que ahora se configura como instrumento único del planeamiento municipal, al haberse suprimido las Normas Subsidiarias, y de aprobación obligatoria, puesto que ya no se regulan los Proyectos de Delimitación del suelo urbano para Concejos sin plan. Junto al Plan General se regulan los Planes Parciales, los Planes Especiales y los Estudios de Detalle. Además se recogen los Catálogos y una figura nueva, los Estudios de Implantación, que como veremos intentan hacer innecesaria la tramitación de un Plan Especial para ciertos usos en suelo no urbanizable.

La regulación del Plan General se ajusta básicamente, en su función y contenido, a la del TRLS de 1976, por lo que haremos referencia sólo a las novedades o aspectos más significativos.

La Ley contiene, junto a los estándares urbanísticos usuales, relativos a zonas verdes, espacios libres, etc., y en los que se introducen algunas puntualizaciones para evitar fraudes de Ley bastante frecuentes (como separar los espacios libres y las zonas verdes, o prohibir expresamente que se computen los espacios naturales como zonas verdes), algunos otros menos usuales. Así, y para evitar operaciones calificadas de especulativas (que por otro lado son muy frecuentes y, en ocasiones, propiciadas por los propios Ayuntamientos), se ponen ciertos obstáculos procedimentales a la recalificación de suelos industriales para usos residenciales o de otro tipo: sin embargo, frente a versiones más duras de los anteproyectos, el texto aprobado exige únicamente una justificación expresa en la memoria, por lo que la norma ha perdido buena parte de su utilidad. También se prohíbe cambiar la clasificación de aquellos suelos no urbanizables que hayan sufrido un proceso irregular de parcelación urbanística o un incendio forestal, durante veinte y treinta años, respectivamente, si bien se admite la dispensa por el Consejo de Gobierno.

Las determinaciones del Plan General en suelo urbano son las mismas reconocidas hasta ahora: asignación de usos a los terrenos, previsión de los sistemas locales, delimitación de polígonos o unidades de actuación, delimitación de las operaciones de reforma interior. Destaca la obligada previsión de los

**LA REGULACIÓN DEL  
SUELO URBANIZABLE ES  
MUY SIMPLE: EL PLAN  
GENERAL DIVIDE EL SUELO  
URBANIZABLE EN SECTORES  
SUSCEPTIBLES DE SER  
DESARROLLADOS POR  
PLANES PARCIALES SIN  
NINGUNA FIGURA  
INTERMEDIA**

plazos para el cumplimiento de los deberes urbanísticos, que el legislador estatal configura como una previsión opcional [art. 14.2.f) de la Ley 6/1998]. Respecto al aprovechamiento medio del suelo urbano no consolidado, la Ley deja abierta la opción de señalar un aprovechamiento medio para todo el suelo urbano no consolidado o bien distinguir ámbitos diversos, hasta señalar, incluso, un aprovechamiento medio distinto para cada polígono o unidad de actuación. Con ello se persigue la simplicidad de gestión, de tal modo que los Ayuntamientos puedan evitar la necesidad de organizar transferencias de aprovechamientos entre distintos polígonos.

En el suelo no urbanizable, el Plan establecerá la zonificación que proceda, así como las medidas de protección para áreas específicas. El art. 49.3 establece un principio general restrictivo de la autorización de usos industriales y de servicios en el suelo no urbanizable, aunque, como veremos al estudiar el régimen del suelo, el no urbanizable permite múltiples usos, de conformidad, por otro lado, con lo que ha sido usual en Asturias, como consecuencia del particular asentamiento disperso de la población.

Las determinaciones relativas al suelo urbanizable indican algunas de las claves de la Ley asturiana y del modo en que se ha hecho uso del margen de actuación que deja el legislador estatal en la Ley 6/1998. Así, se establece una regulación de gran simplicidad, en la que el Plan General es desarrollado por Planes Parciales, sin ninguna otra figura intermedia. A tal fin, el Plan General dividirá el suelo urbanizable en sectores susceptibles de ser desarrollados mediante Planes Parciales, sin perjuicio, en su caso, de la subdivisión de algún sector. Como es lógico, no es necesario que todo el suelo urbanizable se divida en sectores, pues en muchos casos su urbanización se contempla como algo lejano o improbable, siendo innecesario que el Plan General adopte las determinaciones asociadas a la delimitación de un sector. Tanto más si se parte del concepto residual de suelo urbanizable, establecido en la Ley 6/1998, que debería llevar, teóricamente, a la reclasificación como suelo urbanizable de algunas zonas clasificadas hasta ese momento como no urbanizable. En esos casos, cada legislador autonómico debe establecer cuál es el paso intermedio a través del cual se llega a la delimitación de sectores y a la aprobación de Planes Parciales. Algunas Leyes dividen el suelo urbanizable en dos categorías y en la práctica resucitan los conceptos de “suelo urbanizable programado” y de “programa de actuación urbanística”, como ocurre, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid. La Ley asturiana opta por una solución más sencilla, que era, por otro lado, la apuntada ya por algunos Planes Generales a partir del Real Decreto-Ley 5/1996, y encomienda directamente a cada Plan General que establezca el procedimiento que haya de seguirse para delimitar el ámbito de desarrollo urbanístico y fijar las condiciones de su desarrollo, es decir, para que el terreno pase de la situación definida en el art. 16.1 de la Ley 6/1998 a la del art. 16.2. En caso de que el Plan General guarde silencio al respecto, la Ley dice que la delimitación del sector se podrá abordar en el propio Plan Parcial que lo ordene, solución ésta práctica y simple que elimina la necesidad de modificar el Plan General o de introducir una nueva clase de Planes.

Una determinación muy importante del Plan General de Ordenación en el suelo urbanizable es la relativa a los sectores de urbanización prioritaria, que son una de las innova-

ciones más destacadas de la Ley. Estos sectores tienen dos características: por un lado, para su desarrollo podrá aplicarse, si los propietarios no lo promueven por el sistema de compensación dentro del plazo fijado al efecto, un sistema de gestión basado en la intervención de un “agente urbanizador” seleccionado, en principio, mediante concurso, y, por otro lado, en estos sectores el treinta por ciento, al menos, del suelo destinado a uso residencial quedará reservado para la construcción de viviendas de protección pública. De esta manera, el legislador, en la línea seguida por otras Comunidades Autónomas, pasa a utilizar una nueva técnica para garantizar la oferta de esta clase de viviendas: la vinculación objetiva del suelo a este concreto uso, visto el fracaso de otras técnicas empleadas hasta ahora para impulsar la producción de estas viviendas: la subvención, desbordada por el mercado en las coyunturas alcistas de los precios de la vivienda, que es cuando más necesaria sería la vivienda de protección pública, y la cesión de suelo a los Ayuntamientos, puesto que éstos suelen preferir convertir en dinero esos terrenos con la plena connivencia de los propietarios del sector, que de esa manera evitan la construcción de viviendas de protección pública en la zona y consiguen elevar los precios.

La Ley dedica un trato especial al suelo industrial, al ordenar al Plan General que lo concentre en polígonos o áreas específicas, evitando su dispersión, y establece unos estándares respecto a la ordenación de los polígonos.

Aunque se ha suprimido la figura de las Normas Subsidiarias municipales como alternativa simplificada al Plan General, la regulación de los documentos que lo componen tiene en cuenta la mayor o menor complejidad del concejo, especialmente en la memoria y el estudio económico-financiero.

La Ley introduce la figura de los Estudios de Implantación (regulados a caballo entre el cuerpo de la Ley, art. 59, y la Ley 6/1990, art. 5), tomados de algunos Planes Generales Municipales. Estos planes, muy simples, permiten legitimar actuaciones en suelo no urbanizable que no están totalmente prohibidas por el Plan General (por lo que no exigen su modificación) pero que tampoco están lo suficientemente ordenadas por éste como para que se pueda pedir licencia de manera directa. Esta función intermedia entre el planeamiento general y la licencia la venían cubriendo hasta ahora los Planes Especiales, por lo que la nueva figura supone una ganancia de eficacia y economía.

Puede merecer algún comentario, también, la regulación de los catálogos urbanísticos. Olvidando, tal vez, la función propia de un “catálogo”, que venía siendo la base de su regulación estatal (arts. 25 del TRLS de 1976, 93 del TRLS de 1992, 149 del Reglamento de Planeamiento), es decir, que el catálogo es la relación de los elementos a los que se va a aplicar una normativa de protección contenida en un determinado plan (general o especial), la Ley configura el catálogo como un plan *a se stante*, en el que se van a contener “las políticas públicas de conservación o protección de los bienes inmuebles o de los espacios naturales de interés público relevante, así como de los elementos que por su relación con el dominio público deban ser conservados o recuperados, a fin de evitar su destrucción o modificación sustancial” (art. 60). De este modo, no sólo se produce un cierto solapamiento con las medidas de protección que establezcan los Planes Generales o Especiales, sino que viene a crearse algo que en cierto modo no existía, un Plan “de protección”, que se solapa también con los “Planes Especiales de Protección” que prevé

la propia Ley (art. 56), cuya finalidad es tan amplia que incluye, por ejemplo, “preservar (...) valores socialmente reconocidos” (art. 56.1).

En la regulación de los Planes de iniciativa particular destaca, en primer lugar, el esfuerzo por separar el ámbito propio de esta iniciativa (el planeamiento de desarrollo) de aquellos otros planes (el planeamiento general) cuya formulación y modificación corresponde en todo caso al Ayuntamiento: con ello se subraya una idea básica que debería evitar el llamativo pero frecuente espectáculo de Ayuntamientos que, al tramitar una modificación de un Plan General, se convierten en auténticos abogados del promotor que lo ha formulado, a veces incluso contra el criterio de sus propios servicios, o al menos de aquellos que, como la Secretaría, gozan de un cierto grado de independencia. Por otro lado, se ha regulado la posibilidad de que los particulares puedan promover la realización del trámite de información pública, supliendo así la inactividad municipal.

En los arts. 67 y 68 se regula el “derecho a promover la transformación del suelo urbanizable”, establecido en los arts. 15 y 16 de la Ley del Suelo estatal (y afectado a su vez por la STC 164/2001). Este “derecho” ha quedado totalmente diluido en la Ley del Suelo estatal, como resultado de la tramitación parlamentaria, sin que la modificación introducida por el Real Decreto-Ley 4/2000 y la Ley 10/2003 hayan aportado cambios significativos<sup>19</sup>. La Ley autonómica establece que, en el suelo urbanizable prioritario, la Administración no puede limitarse a denegar sin más la aprobación de las propuestas de Plan Parcial que se le presenten (ya que eso sería incoherente con la propia esencia de un suelo de urbanización prioritaria), si bien, y para evitar que los intereses públicos se vean comprometidos por actuaciones privadas, podrá introducir las modificaciones que procedan o abrir un trámite de proyectos en competencia. En el suelo no prioritario sí podrá desestimar la aprobación del plan propuesto, apelando, por ejemplo, a la conveniencia de introducir un determinado orden en el desarrollo del suelo urbanizable, pero su acuerdo tendrá que motivarse, estableciéndose así un criterio que tendrá que respetar en el futuro (o motivar el apartamiento del mismo, como ocurre con los precedentes).

En el procedimiento de aprobación de los Planes urbanísticos la novedad más destacada es la delegación en algunos Municipios de la competencia de aprobación definitiva de los Planes Generales, a que ya hemos hecho referencia, y que se traduce, en la práctica, en la sustitución del trámite de aprobación definitiva a cargo de la cuota por un informe vinculante del mismo órgano autonómico. El informe será vinculante en la misma medida en que lo era hasta ahora la aprobación definitiva autonómica. Se simplifica la trami-

(19) Como es sabido, el Proyecto de Ley venía a establecer que el propietario de cualquier clase de suelo urbanizable (fuera cual fuera su grado de desarrollo en el planeamiento general) podía solicitar a la Administración que le indicara las condiciones de su desarrollo urbanístico, y la Administración estaba obligada a pronunciarse fijando qué obras de conexión a las infraestructuras generales eran necesarias para hacer posible la edificación en la zona (que requeriría, lógicamente, la aprobación de un Plan Parcial). De esta forma, teóricamente los Ayuntamientos perdían toda capacidad de orientar el desarrollo del suelo urbanizable y se veían obligados a tolerar la aparición de urbanizaciones en casi cualquier punto del territorio municipal, sin otro instrumento de presión que su potestad de determinar las infraestructuras de conexión necesarias. Sin embargo, una enmienda transaccional dejó en manos de la legislación autonómica la determinación de la eficacia jurídica de las consultas, lo que en la práctica deja en el aire toda la regulación de este derecho al desarrollo urbanístico del suelo urbanizable. Es un ejemplo más de cómo, pese a la supuestamente amplia competencia autonómica en materia urbanística, el legislador estatal puede determinar en buena medida el modelo urbanístico.

tación de los planes de iniciativa particular (sólo Planes Parciales, Estudios de Detalle, Planes Especiales de desarrollo del planeamiento general, Estudios de Implantación y Proyectos de Urbanización), aplicando el silencio positivo en caso de inactividad municipal, sin intervenciones sustitutivas de los órganos autonómicos.

## VII. RÉGIMEN DEL SUELO

Aunque la regulación del uso de las distintas clases de suelo, así como la definición de éstas, corresponden al legislador estatal, no es escaso el margen de que disponen las Comunidades Autónomas, lo que resulta obligado, entre otras cosas, para atender la diversidad territorial de un país como España. En este punto, curiosamente, la Ley estatal del Suelo de 1998 es menos flexible que sus predecesoras puesto que, en el suelo no urbanizable, no admite otros usos urbanísticos (es decir, diferentes de los usos agrícolas, forestales o ganaderos) que los de interés público (art. 20.1), pero sin mencionar ni la vivienda unifamiliar aislada (que sí aparecía en los Textos Refundidos anteriores) ni los núcleos rurales, reconocidos cada vez más por las Leyes urbanísticas<sup>20</sup>.

Uno de los aspectos más importantes de la regulación del suelo en la Ley asturiana es la distinción entre el suelo urbano y el suelo no urbanizable de núcleo rural, distinción importante en todo caso y más a partir de la definición estricta de suelo no urbanizable de la Ley estatal de 1998. Desde el comienzo de la planificación urbanística en Asturias, se entiende por “núcleo rural” un núcleo de población tradicional que, por las características de las edificaciones y de su escasa o nula urbanización, constituye suelo no urbanizable. Como es imposible congelar absolutamente el crecimiento de ese núcleo si no se quiere que deje de existir, en los núcleos rurales se permite la edificación de nuevas viviendas con los límites que señale el planeamiento, referidos fundamentalmente a la parcela mínima (sin que se admita, en muchos casos, que la segregación de parcelas confiera derechos edificatorios) y a

**PARA QUE SEAN  
AUTORIZADAS NUEVAS  
CONSTRUCCIONES EN EL  
SUELO NO URBANIZABLE  
DE NÚCLEOS RURALES ES  
NECESARIO QUE CUENTEN  
CON LOS SERVICIOS  
BÁSICOS, SIN QUE ELLO  
CONVIERTA A ESAS FINCAS  
EN SUELO URBANO**

(20) El Proyecto de Ley sí contenía un inciso que dejaba a la legislación autonómica un margen más amplio en la regulación del uso del suelo no urbanizable. El art. 20.1, párrafo 2º, disponía: “De acuerdo con la legislación urbanística aplicable, [los propietarios] podrán levantar, previa obtención de la correspondiente licencia municipal, construcciones destinadas a las explotaciones agrícolas o ganaderas y a vivienda que guarden relación con la naturaleza, extensión y destino de las fincas”. Este inciso se suprimió en la Comisión de Infraestructuras del Congreso al aprobarse una enmienda transaccional. La Ley estatal parece ignorar que la legislación autonómica ha venido incorporando cada vez más posibilidades de uso del suelo no urbanizable, no sólo a través de la tradicional edificación de vivienda unifamiliar aislada que no dé lugar a la formación de un núcleo de población, sino también de los núcleos rurales o figuras similares. Tampoco parece que se haya querido limitar conscientemente esta clase de usos del suelo no urbanizable, puesto que los preceptos correspondientes nunca han sido impugnados ante el Tribunal Constitucional.

que esa construcción tiene que producirse en parcelas vacías del interior del núcleo o todo lo más en su periferia inmediata, pero sin que sea posible un crecimiento indefinido en círculos concéntricos. También se limita, obviamente, el tipo de construcciones, que en principio deben ser adecuadas a la naturaleza rural del entorno, aunque la eficacia práctica de esta clase de normas no siempre es alta. Estas reglas, que solían contenerse en los Planes, fueron incorporadas a la Ley 6/1990, de Edificación y Usos en el Medio Rural, que además abrió el camino a la delegación en los Ayuntamientos de la competencia para el otorgamiento de las autorizaciones autonómicas exigidas en suelo no urbanizable por el TRLS de 1976.

Para que se puedan autorizar nuevas construcciones en el suelo no urbanizable es necesario, lógicamente, que cuenten con los servicios básicos (agua, luz, acceso rodado; la evacuación de aguas falta en muchos núcleos rurales). Esto no convierte a esas fincas en suelo urbano, primero, porque una cosa es el nivel básico de servicios para el abastecimiento de una o varias viviendas y otra la urbanización necesaria para el sostenimiento de una edificación más intensa, y también porque, de lo contrario, la figura del núcleo rural no sería sino un puro fraude de Ley, un paso ilegítimo desde el suelo no urbanizable (del que constituye una subcategoría) al suelo urbano<sup>21</sup>. Algunas Sentencias de la Sala de Oviedo entendieron que el suelo de núcleo rural es suelo urbano desde el momento en que una finca dispone de los servicios mínimos exigidos por la legislación urbanística (lo que conduce, lógicamente, a la desaparición de esta categoría o a su equiparación al suelo urbano). Otras, por el contrario, han mantenido el criterio de distinguir uno y otros en función de su mayor o menor grado de urbanización<sup>22</sup>.

La Ley evita la transformación automática de los núcleos rurales en suelo urbano, aclarando que la disponibilidad de los servicios mínimos de urbanización (imprescindible para la obtención de la licencia de edificación) no equivale a la condición de tal suelo urbano<sup>23</sup>. Para ello se acude a los criterios de la intensidad o capacidad de los servicios urbanísticos, y de integración, o no, en una malla urbana (art. 26). En la práctica, esa transformación subrepticia de los núcleos rurales en suelo urbano no ha venido sólo ni principalmente por la vía de las Sentencias contencioso-administrativas sino, especialmente, a través de la revisión de los Planes Generales o de las Normas Subsidiarias, en cuyos instrumentos de planeamiento se clasifica como suelo urbano lo que hasta ese

(21) En la práctica, muchos de estos núcleos rurales han tenido un crecimiento importante para segundas residencias, totalmente alejado de sus orígenes agrarios y también, en buena medida, de las formas de edificación rurales, de modo que a veces los Ayuntamientos han venido optando, de forma prácticamente libre, entre su clasificación como suelo urbano o como suelo no urbanizable de núcleo rural.

(22) Ejemplo de la primera tendencia es, por ejemplo, la Sentencia de 23 de enero de 1996 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Asturias (núm. 4464 de la publicación *Tribunales de Asturias*), que se refiere a uno de esos núcleos rurales que, pese a esa calificación, tenían no sólo los servicios básicos sino incluso pavimentación con aceras.

(23) El art. 23.a), tras definir el suelo urbano en los términos del art. 8.a) de la Ley estatal, añade: "La existencia de los servicios de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica sólo dará lugar a la inclusión de un predio en el suelo urbano cuando dichos servicios reúnan las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, y en particular cuando tengan la capacidad necesaria para soportar una utilización intensa del suelo, en los términos que reglamentariamente se establezcan. No tendrán la consideración de suelo urbano los predios situados en núcleos rurales, aunque posean o lleguen a reunir los citados servicios urbanísticos en el grado o con las características propias de los asentamientos rurales".

momento venía siendo núcleo rural. La Ley ataja resueltamente ese proceso, al prever la aprobación, por el Principado de Asturias, de un Catálogo de Núcleos Rurales (Disposición Adicional Quinta) que establezca cuáles de ellos reúnen efectivamente sus características propias y deben continuar siendo suelo no urbanizable, y cuáles de ellos pueden ser clasificados como suelo urbano, debiendo mantener los Planes Generales, hasta la aprobación del Catálogo, la clasificación de los núcleos existentes.

En la definición del suelo no urbanizable, el legislador autonómico se ha ceñido al art. 9 de la Ley 6/1998. Teóricamente, ello podría producir un fenómeno de transformación de algunos suelos no urbanizables (el que venía siendo denominado “no urbanizable genérico” en la Ley autonómica 6/1990, que se utilizaba como soporte de múltiples usos) en urbanizables. Sin embargo, la amplitud de las causas que permiten a los Ayuntamientos clasificar un suelo como no urbanizable llevará, probablemente, a que ese proceso de transformación sea menor de lo esperado, a no ser en aquellos Municipios en los que exista, efectivamente, necesidad de suelo urbanizable. Sí es necesario, en todo caso, motivar la decisión de clasificar un suelo como no urbanizable, y de ahí la supresión de la categoría del no urbanizable “genérico”.

Una de las decisiones más importantes de las Leyes urbanísticas en relación con el régimen del suelo, es la relativa a la definición del suelo urbano consolidado y no consolidado, pues de ella depende la obtención de mayores o menores cesiones por los Ayuntamientos. En este punto, la Ley asturiana otorga un amplio margen al planeamiento para incluir en polígonos o unidades de actuación, y transformar, de este modo, en suelo urbano no consolidado, los terrenos que no reúnan la condición de solar, incluyendo, en todo caso, en esta categoría aquellos terrenos cuya edificabilidad se incremente en un nuevo plan, aunque sean solares, al objeto de evitar que ese enriquecimiento y ese incremento de la densidad se produzcan sin beneficio alguno para los intereses públicos.

Por lo que respecta a los derechos y deberes de los propietarios de las distintas clases de suelo, la Ley se alinea con las de otras Comunidades Autónomas y extiende al máximo las cesiones de aprovechamiento urbanístico a favor de la Administración, es decir, al diez por ciento “neto”, sin coste de urbanización para la Administración. Esa cesión podrá dispensarse en los polígonos sometidos a actuaciones de reforma interior o a otras cargas especialmente onerosas, según prevea el planeamiento. Destaca una previsión, incorporada a última hora, según la cual la Administración sólo podrá convertir en metálico la cesión del 10 por ciento “en los supuestos en que dicho aprovechamiento no sea susceptible de ejecución individualizada”, siendo así que, hasta ahora, los Ayuntamientos venían aplicando esa conversión en muchos más casos, incluidas grandes operaciones urbanísticas en las que habría sido perfectamente posible asignar el aprovechamiento urbanístico de cesión a unos determinados solares edificables de forma independiente. Es difícil prever la eficacia práctica de la nueva previsión, que parece obligar a la Administración a incorporar a su patrimonio esos terrenos: como veremos en su momento, el resultado final depende, en gran medida, de la regulación del uso y destino de los Patrimonios Municipales del Suelo.

Por otro lado, la Ley ha decidido limitar la posibilidad de construir viviendas unifamiliares aisladas que no den lugar a la formación de un núcleo de población (un uso admi-

tido en el suelo no urbanizable desde la LS de 1956 y de manera generalizada en la legislación autonómica) a unas zonas concretas, que son las que se califiquen como “suelo no urbanizable de interés” “para la preservación del peculiar sistema de poblamiento del territorio asturiano” [art. 2.1.b) de la Ley 6/1990, y art. 3.2 de dicha Ley, tal como resultan modificados por la Ley del Suelo]. Este uso se admite también, antes de su desarrollo, en las áreas de suelo urbanizable no prioritario que el planeamiento general no reserve por considerarlas necesarias para la expansión urbana.

Al margen de los núcleos rurales y de la vivienda unifamiliar aislada, la Ley deja un amplio margen al planeamiento municipal en la determinación del uso del suelo no urbanizable (que se deberá interpretar de acuerdo con el art. 20.1 de la Ley 6/1998), puesto que no establece ningún criterio limitativo a los usos que el Plan puede calificar como “permitidos”. Se establece una gradación procedimental, de modo que unos usos requerirán únicamente licencia municipal, otros, además, la autorización autonómica específica (aunque su concesión puede delegarse en los Ayuntamientos), al tiempo que en otros casos será necesario un Plan simplificado (el Estudio de Implantación). Por último, otros usos se consideran prohibidos y sólo pueden admitirse en virtud de la modificación o revisión del planeamiento. En las actuaciones de interés público en suelo no urbanizable, el propietario del suelo queda sujeto al cumplimiento de unos deberes muy similares a los que se imponen a los propietarios de suelo urbanizable, incluida la cesión del diez por ciento del aprovechamiento.

Deben considerarse incluidos materialmente en el régimen del suelo los preceptos de los arts. 91 a 93, que establecen normas de aplicación directa<sup>24</sup>. De especial importancia es el bloque normativo dedicado a la protección urbanística de la franja litoral, constituido por el art. 93 de la Ley y los nuevos arts. 15 a 17 de la Ley 6/1990, introducidos por la Disposición Adicional Segunda de la Ley del Suelo. Se trata, básicamente, de convertir en auténticas normas, y normas con rango de Ley, a las ya comentadas determinaciones de las Directrices Subregionales para la Franja Costera, de 1991. El resultado es crear una zona de protección específica, que abarca la franja situada a más de cien y menos de doscientos metros de la ribera del mar, con un régimen de usos similar al de la zona de servidumbre de protección de la Ley de Costas, pero en la que se permite la edificación dentro de los núcleos rurales (no así su extensión en dirección al mar). Además, el suelo no urbanizable situado más allá de la zona de protección específica pero a menos de quinientos metros de la ribera del mar (es decir, la “zona de influencia” de la Ley de Costas) queda sometido a un régimen de usos restrictivo, y se ponen graves limitaciones a su clasificación como urbano o urbanizable (salvo que esta reclasificación sea consecuencia de la expansión, en dirección opuesta al mar, de núcleos urbanos ya existentes).

Este régimen jurídico de protección introduce, no obstante, algunas reservas de flexibilización. Así, la cifra de quinientos metros como límite mínimo que debe respetar el pla-

(24) También en la legislación estatal se venían incluyendo estas normas en el título referido al planeamiento urbanístico: arts. 73 del TRLS de 1976 y 138 y 139 del TRLS de 1992.

neamiento general municipal al delimitar el suelo no urbanizable de costas puede ser rebajada o modulada por un Plan Territorial Especial de ordenación del litoral.

### VIII. GESTIÓN URBANÍSTICA

Como todas las Leyes autonómicas, la Ley asturiana dedica una especial atención a la gestión urbanística, en el convencimiento de que pocos cambios pueden introducirse en el planeamiento, y menos aún en el régimen del suelo (de competencia estatal), por lo que la vía de reforma más importante se encuentra en la gestión. Como han hecho otras Leyes, ésta incorpora una versión (ciertamente simplificada) del sistema de actuación basado en la figura del gestor no propietario, cuyo origen se encuentra, como es sabido, en la legislación valenciana. Sin perjuicio de la discusión a que se encuentra sometida en la actualidad esta figura (incluida la significativa noticia de la protesta de los Embajadores de los Estados miembros de la UE por la aplicación de este sistema en perjuicio, entre otros, de aquellos de sus nacionales que son propietarios de suelo en esa Comunidad Autónoma), estamos aquí ante uno de los ejemplos más claros de “federalismo competitivo”, es decir, de la iniciativa política de una Comunidad para experimentar en su territorio una nueva forma de abordar un problema que, después, si tiene éxito, se trasplanta a otros territorios<sup>25</sup>.

La Ley parte de los tres sistemas de actuación clásicos (compensación, cooperación y expropiación), que se aplican en el suelo urbanizable “no prioritario” y en el suelo urbano no consolidado. En las zonas que el planeamiento califique como de suelo urbanizable prioritario se podrá aplicar, en caso de que los propietarios no insten la aplicación del sistema de compensación en el plazo de un año, otro sistema de actuación con participación de un gestor no propietario. En estas zonas la agilidad de gestión se compensa con la necesidad de dedicar al menos el treinta por ciento del suelo residencial a vivienda de protección pública, lo que evita la denunciada utilización de este sistema con fines especulativos.

**EN EL SUELO URBANIZABLE  
PRIORITARIO SI LA  
ADMINISTRACIÓN NO OPTA  
POR LA GESTIÓN DIRECTA  
DEBERÁ CONVOCAR  
UN CONCURSO  
PARA SELECCIONAR  
EL AGENTE URBANIZADOR**

(25) Sobre federalismo competitivo, vid. K. VOGEL/C. WALDHOF, *Grundlagen des Finanzverfassungsrechts. Sonderausgabe des Bonner Kommentars zum Grundgesetz (Vorbemerkungen zu Art. 104 a 115 GG)*, Heidelberg, 1999, págs. 45 y 46; HARTMUT BAUER, “Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland-Zugleich ein Beitrag zum Wettbewerbsföderalismus”, *Die öffentliche Verwaltung* (2002), págs. 837 a 845; C. WALDHOF, *Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Steuergesetzgebung*, München, 1997, págs. 97 y siguientes; el concepto proviene del trabajo de H. KLATT, “Parlamentarisches System und bundesstaatliche Ordnung. Konkurrenzföderalismus als Alternative zum Kooperativen Bundesstaat”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage 32 (1982).

La regulación del sistema de compensación introduce, sobre el modelo constituido por el TRLS de 1976, algunas matizaciones cuya finalidad es simplificar la gestión. Así, es innecesaria la constitución de una Junta de Compensación en caso de que los propietarios propongan, por unanimidad, otra forma de actuación que la Administración apruebe. La presentación de los Estatutos de la Junta y de las Bases de Actuación se sustituye por un Proyecto de Actuación de contenido más flexible. Se reduce del sesenta al cincuenta por ciento la superficie que deben reunir los propietarios que soliciten la aplicación del sistema, y se establece también una regla acerca del cómputo de las cuotas en el “pro indiviso”, que evita que una minoría de comuneros bloquee la incorporación de fincas al sistema de compensación (art. 99). La participación del Ayuntamiento en la Junta de Compensación deja de ser obligatoria (art. 127.4 TRLS de 1976) para convertirse en facultativa (art. 122.2). La regulación de los sistemas de cooperación y expropiación no presenta novedades de relieve respecto al TRLS de 1976.

En el suelo urbanizable prioritario, el plan puede disponer la aplicación de un sistema de actuación público (cooperación o expropiación) o bien privado (compensación), y en este último caso se señala a los propietarios un plazo de un año para presentar el Proyecto de Actuación, transcurrido el cual la Administración deberá poner en marcha un sistema de gestión alternativo, que incluirá, en su caso, la participación de un “agente urbanizador” distinto de los propietarios del suelo. La Ley no aplica, ni tendría por qué hacerlo, el principio del contratista interpuesto, y por ello permite a la Administración optar por la gestión directa del polígono, por sí o a través de una sociedad urbanística, que se convertiría en el agente urbanizador con los derechos y obligaciones inherentes a esa figura.

Si no opta por la gestión directa, la Administración deberá convocar un concurso para seleccionar el agente urbanizador. La convocatoria del concurso fijará de manera vinculante el ámbito de la actuación y señalará unos contenidos mínimos relativos a las obligaciones que el urbanizador deba asumir en la ejecución del planeamiento, siempre de forma suplementaria a lo señalado por éste, en cuestiones como los plazos de ejecución, las obras de urbanización a ejecutar, la dedicación del suelo residencial a viviendas de protección pública o las relaciones con los propietarios del suelo. Una vez seleccionada la mejor oferta, se someterá a información pública antes de que, una vez introducidas las modificaciones oportunas, quede formulado el Proyecto de Actuación, que será suscrito por el urbanizador y aprobado definitivamente por la Administración.

El Proyecto de Actuación se configura así como el elemento central para la aplicación de este sistema de gestión, ya sea por iniciativa pública o privada, y sirve para disciplinar la actuación del urbanizador, que asume así obligaciones suplementarias respecto a las que derivan del planeamiento, obligaciones que tienen un título diferente (su propia voluntad) y por tanto unos instrumentos distintos para su efectividad, que son los propios de los contratos (resolución por incumplimiento con pérdida de avales e indemnización por daños y perjuicios).

En principio, corresponde a la Administración aprobar el Plan Parcial del sector, y es a partir de su aprobación cuando comienza a contarse el plazo de que disponen los pro-

pietarios para poner en marcha el sistema de compensación. Sin embargo, en la práctica también es habitual que sean los propietarios quienes formulen el Plan Parcial y lo sometan a la Administración, y la Ley lo tiene en cuenta y permite a ésta poner en marcha el sistema desde el momento mismo de la aprobación del planeamiento general, en cuyo caso tanto los propietarios (si optan por asumir la gestión a través del sistema de compensación) como, en su caso, el urbanizador público o privado, deberán presentar una propuesta de Plan Parcial.

La función del urbanizador, público o privado, es ejecutar la urbanización, cediendo a la Administración los terrenos destinados a viales y dotaciones públicas y correspondientes a la cesión obligatoria del aprovechamiento urbanístico, y entregando a los propietarios los solares resultantes en función de una distribución equitativa de beneficios y cargas. Los gastos de urbanización en que incurre el urbanizador son a cargo de los propietarios, que le remunerarán mediante la cesión de suelo o en metálico. El urbanizador tiene la facultad de instar de la Administración el ejercicio de la potestad expropiatoria (que encarece la aplicación del sistema, acercándolo al sistema de expropiación), pero (a diferencia de algunas otras regulaciones autonómicas de este sistema de actuación) no necesita acudir a ella cada vez que no llegue a un acuerdo con los propietarios, puesto que puede determinar, en el proyecto de reparcelación, cuáles son las parcelas que le corresponden en compensación por los gastos de urbanización. El sistema de actuación tiene, así, una semejanza importante con el sistema de cooperación, sólo que con un gestor privado.

Por último y habida cuenta de que la urbanización efectiva del suelo calificado como urbanizable prioritario afecta a intereses supramunicipales, puesto que es necesaria para la satisfacción de déficits de vivienda, en caso de incumplimiento del urbanizador no sólo se atribuyen al Ayuntamiento potestades de sanción y de resolución, sino que se prevé también la subrogación de la Comunidad Autónoma.

La responsabilidad administrativa en la ejecución del planeamiento urbanístico no termina cuando se llevan a cabo las obras de urbanización, sino que abarca también la edificación y, en su caso, la rehabilitación. En este sentido, la Ley intenta revitalizar las técnicas de edificación forzosa orientándolas a zonas determinadas a través de programas de edificación y dando entrada a la figura del agente edificador, que es el particular que solicita la expropiación del suelo y asume el deber de edificar dentro de plazo. La Administración puede optar en todo momento, incluso después de que se haya presentado una solicitud, por la gestión directa, por sí o a través de una sociedad urbanística. En todo caso, las técnicas de edificación o rehabilitación forzosa sólo pueden funcionar si la Administración está decidida a impulsarlas con sus recursos, es decir, actuando a pesar de que la demanda sea débil en ese momento, o bien para desbloquear situaciones de desacuerdo entre los propietarios del suelo. Fuera de estos casos es difícil que lleguen a utilizarse, puesto que, o bien la falta de edificación obedece a la debilidad del mercado (y en ese caso ningún particular instará la expropiación), o bien existe una demanda alta y en ese caso lo lógico es que el propietario se entienda con un promotor al margen del procedimiento expropiatorio.

Finalmente, la Ley regula los convenios urbanísticos dentro del conjunto de técnicas de gestión, preocupándose sobre todo por evitar que afecten a la dirección pública del urbanis-

mo, lo que lleva a limitar los convenios de planeamiento, y por evitar que perjudiquen a los intereses públicos, lo que obliga, en el caso de los convenios de gestión, a distinguir con claridad los compromisos asumidos por el particular de los que le habrían correspondido en todo caso en virtud de la normativa y el planeamiento, cuantificándose unos y otros.

## IX. DISCIPLINA URBANÍSTICA

La Disposición Adicional Cuarta de la Ley del Suelo modifica la mayoría de los artículos de la Ley 3/1987, de Disciplina Urbanística (lo que confirma cuanto se ha dicho acerca de lo inadecuado de la técnica del texto refundido, puesto que con el mismo esfuerzo se habría podido integrar perfectamente la disciplina urbanística en el cuerpo de la Ley del Suelo, y evitar de esta forma el recurso a artículos *quater*, *quinquies*, etc.), aunque los cambios tienen un alcance limitado. Prescindiendo de algunas cuestiones casi ocultas pero de gran importancia en sus ámbitos respectivos, como la reimplantación del visado colegial (no el urbanístico) en los proyectos ejecutados por profesionales libres por encargo de Administraciones Públicas (art. 2.1), y de excesos de regulación que constituyen graves defectos técnicos que darán problemas en la aplicación del texto, como es la previsión de multas coercitivas sin fijación de su importe [art. 4 *quater*.3.b): el deber legal de conservación es el límite de las obligaciones del propietario en general, pero no puede servir también como límite a las multas coercitivas], o una curiosa norma sobre responsabilidad civil de la Administración y del propietario en caso de ruina que, sobre invadir, probablemente, competencias estatales (art. 149.1, materias 8ª y 18ª, de la CE), podría producir el curioso efecto de limitar la responsabilidad del propietario por los daños causados por la ruina de su inmueble, al límite del deber legal de conservación, lo que tiene ciertamente poco sentido jurídico, el principal problema abordado es la adecuación de las competencias autonómicas de tutela (que derivan de un modelo de régimen local muy distinto del actual) al marco de relaciones entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos establecido por el Estado en la LBRL de 1985 en ejercicio de la competencia recogida en el art. 149.1.18ª CE.

En ese sentido, las eventuales discrepancias de la Administración autonómica con el contenido de una licencia urbanística municipal se remiten a la vía del recurso contencioso-administrativo, con petición, en su caso, de suspensión cautelar, de acuerdo con los arts. 64 y 65 LBRL. Sin embargo, al regular las medidas de restauración de la legalidad urbanística, si bien se ha respetado al marco de relaciones entre CCAA y Ayuntamientos en lo que respecta a las obras ejecutadas sin licencia o incumpliendo sus condiciones, se han introducido varias disposiciones novedosas en lo relativo a las obras ejecutadas al amparo de licencias ilegales (que constituyan además una infracción grave o muy grave, lo que abarca, de hecho, casi cualquier incumplimiento de la normativa o de los planes), cuya compatibilidad con el Derecho estatal aprobado en ejercicio de la competencia regulada en el art. 149.1.18ª CE es más que discutible. Así, por un lado, se convierte en *obligatorio* el ejercicio por el Ayuntamiento de la potestad de declarar lesivos los actos anulables e impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, por otra parte, se habilita al Consejero competente para impugnar en vía contencioso-administrativa las licencias

municipales que considere ilegales durante el plazo de cuatro años desde la total terminación de las obras.

Convertir en obligatorio el procedimiento de lesividad, supone crear una auténtica acción de nulidad contra actos meramente anulables que no sólo es dogmáticamente errónea, sino que vulnera el art. 103 LPC, careciendo de antecedentes, por lo demás, en la legislación estatal o autonómica. Es cierto que esa obligatoriedad del recurso de lesividad sólo entra en juego “cuando la licencia constituya *manifiestamente* una infracción urbanística *grave o muy grave*”, y que en esos casos sería difícilmente justificable la pasividad municipal, pero la respuesta ha de ser, aquí como en tantos otros casos, dejar que actúen las instituciones sin forzar su actuación con arbitrios sin sentido. Dicho con otras palabras: si realmente la vulneración de la normativa o el planeamiento urbanísticos es manifiesta y grave o muy grave, lo más probable será que la licencia resulte nula de pleno derecho y no meramente anulable, y en ese caso la vía para su revisión de oficio no es la declaración de lesividad (discrecional) sino la declaración de nulidad (obligatoria para la Administración). O el vicio es de nulidad, y en ese caso no se aplica el recurso de lesividad y tampoco se debe prever expresamente la obligatoriedad en que se halla la Administración de declararlo de oficio, o es de anulabilidad, y entonces sí se aplica el recurso de lesividad pero su ejercicio es facultativo (art. 103 LPC).

Por otro lado, el establecimiento de un plazo extraordinario de cuatro años para la impugnación de las licencias por los órganos autonómicos constituye, con toda probabilidad, una vulneración de la competencia estatal sobre legislación procesal y sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1 CE, materias 6ª y 18ª), competencia ejercida a través del art. 46 LJ. El plazo de cuatro años ha operado siempre como límite al ejercicio de las potestades de intervención sobre actuaciones sin licencia o contraviniendo sus condiciones, y también para el ejercicio de la acción popular (que puede incluir también la impugnación de licencias). En este último caso la ampliación del plazo de impugnación viene establecida por el legislador estatal (art. 304.2 del TRLS de 1992) y además se justifica porque la licencia no se notifica a los terceros que interponen el recurso contencioso-administrativo. Pero la técnica que utiliza el art. 10 bis de la Ley asturiana no es aceptable porque la Administración autonómica debe recibir la comunicación del otorgamiento de todas las licencias urbanísticas (art. 3) y está en condiciones de impugnarlas en plazo, sin que tenga sentido establecer este plazo especial de impugnación.

**SE HABILITA AL  
CONSEJERO COMPETENTE  
PARA IMPUGNAR EN VÍA  
CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVA  
LAS LICENCIAS MUNICIPALES  
QUE CONSIDERE ILEGALES  
DURANTE EL PLAZO  
DE CUATRO DÍAS DESDE  
LA TERMINACIÓN TOTAL  
DE LAS OBRAS**

## X. INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL MERCADO DEL SUELO

Como es sabido, los Patrimonios Públicos (ahora ya no son sólo municipales) de Suelo no han servido en España para su finalidad primordial, es decir, convertir a las Administraciones Públicas en propietarias de cantidades significativas de suelo y permitirles así dirigir de manera efectiva el desarrollo urbano y también, en alguna medida, influir en la formación de los precios, visto que la potestad de planeamiento sola, es decir, sin la colaboración de los propietarios del suelo, otorga a la Administración una capacidad de influencia muy limitada. No sólo ha faltado capacidad económica y voluntad política a los Municipios para dedicar recursos a estas inversiones a largo plazo, sino que se ha entendido mal la propia idea de que la Administración obtenga unos terrenos de suelo no urbanizable y en un momento determinado lo clasifique como urbanizable y promueva su desarrollo urbanístico. La frustración de la finalidad principal de los patrimonios públicos de suelo va acompañada, como es frecuente, del incremento del número de preceptos dedicados a los mismos, preceptos muy estrictos en apariencia pero bastante endebles en la práctica. El problema real de los patrimonios públicos de suelo ha quedado reducido hoy, así, a saber en qué medida se permite a los Ayuntamientos convertir en dinero (vía subasta o vía convenio con el promotor) el suelo procedente de la cesión del 10 por ciento y dedicar esos recursos a cubrir los gastos generales del Ayuntamiento (obras públicas, etc.)

En el caso asturiano, la elaboración de la Ley estuvo marcada por la Sentencia del TS de 2 de noviembre de 2001, Ar. 9687, que anuló los presupuestos del Ayuntamiento de Oviedo para 1994 porque habían dedicado a una serie de gastos no relacionados con la actividad urbanística recursos procedentes de la enajenación de parcelas integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, vulnerando el art. 276.2 del TRLS de 1992, que ordena que los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos se dediquen “a la conservación y ampliación” del propio patrimonio<sup>26</sup>. La eficacia práctica de la Sentencia era nula, dado que el citado presupuesto había sido ejecutado en su integridad, pero llevó a distintos Ayuntamientos a pedir que la nueva Ley del Suelo legitimara esta clase de actuaciones. Un ruego atendido con toda desenvoltura por el legislador autonómico en el art. 163.c) de la Ley, que permite dedicar los “bienes y derechos económicos integrantes de los patrimonios públicos de suelo” (lo que incluye necesariamente el precio obtenido de la enajenación de terrenos integrantes del patrimonio o de la conversión en metálico del porcentaje de aprovechamiento que corresponde a la Administración, de acuerdo con el art. 162) a la “ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales y locales”. De esta forma se legitima abiertamente la práctica seguida hasta ahora, es decir, la utilización del patrimonio municipal de suelo como instrumento de financiación de los Ayuntamientos, que, naturalmente, no podrán dedicar esos recursos a gastos corrientes, pero sí a toda clase de obras, lo que al final conduce al mismo resultado.

(26) El Tribunal Supremo había adelantado ya esta doctrina en una Sentencia de 2 de noviembre de 1995 (Ar. 8060), relativa al Ayuntamiento de Vitoria.

Con independencia de que este precepto hace preguntarse para qué sirve la enfática proclamación de que los patrimonios de suelo “tendrán carácter de patrimonio separado y vinculado a sus fines específicos” (art. 162.2), e incluso para qué sirve la entera figura del patrimonio público de suelo, hay otro interrogante más inmediato, y es sobre la constitucionalidad de esta norma, puesto que incumple claramente el art. 276.2 del TRLS de 1992, un precepto vigente y básico. Al margen de que parece lógico que la competencia para regular los patrimonios públicos de suelo corresponda a las Comunidades Autónomas en su integridad, y no al Estado, habida cuenta de que se trata de un instrumento estrictamente urbanístico, y sin efecto alguno (tal vez, por desgracia) sobre la planificación económica general, lo cierto es que el TC ha dicho justo lo contrario, salvando expresamente la constitucionalidad del art. 280 del TRLS de 1992 y sin pronunciarse sobre el art. 276, por lo que el art. 163 de la Ley del Suelo asturiana parece contradecir preceptos básicos. El Tribunal Constitucional tendrá ocasión, con toda probabilidad, de pronunciarse sobre la posible inconstitucionalidad, o no, del art. 276 del TRLS de 1992<sup>27</sup>.

Normalmente, se afirma que esta cuestión se encuentra regulada en el art. 280.1 del TRLS de 1992, que establece dos posibles destinos: viviendas de protección pública u otros usos de interés social. El deseo de los Ayuntamientos se podría satisfacer simplemente con que las Leyes urbanísticas autonómicas ampliaran el concepto de “usos de interés social” para incluir en él la ejecución de obras y dotaciones en general. Esa ampliación o concreción del concepto “usos de interés social” es perfectamente viable dentro de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo. Sin embargo, el art. 280.1 no regula el uso del dinero obtenido por la enajenación de bienes del patrimonio público del suelo, sino algo distinto, es decir, el uso de los propios inmuebles incluidos en el mismo. El destino del dinero obtenido mediante dicha enajenación se regula en un precepto diferente, también básico, que es el art. 276.2 del TRLS de 1992 y que obliga a dedicarlo a la conservación y ampliación del patrimonio público del suelo.

Por otro lado, esta apertura de los fines a que pueden dedicarse los recursos obtenidos con la enajenación del Patrimonio Municipal de Suelo, que desnaturaliza en buena medida esta institución jurídica, contrasta con el rigor de algunos preceptos que parecen poco meditados porque pueden dar al traste con operaciones habituales en todas las Administraciones. Así, se integran en el correspondiente patrimonio público de suelo (autonómico o municipal) cualesquiera bienes patrimoniales inmuebles de esa Administración que estén clasificados como suelo urbano o urbanizable, aunque no procedan de cesiones urbanísticas [art. 162.1.a)]. Esos terrenos sólo pueden ser cedidos gratuitamente o bien enajenados mediante concurso o subasta, pero en este caso los terre-

(27) El art. 276.2 del TRLS de 1992 no fue impugnado en los recursos que dieron lugar a la STC 61/1997, y por lo tanto no ha sido declarado expresamente conforme con la CE por el TC. La argumentación del TC en este punto es bastante endeble, puesto que entiende que el legislador estatal es competente para regular los patrimonios municipales de suelo en sus aspectos básicos en virtud de su competencia relativa a la planificación económica general (art. 149.1.13ª). De acuerdo con el TC, esta competencia estatal le permite regular aspectos tales como la propia existencia obligatoria de la figura de los “patrimonios municipales del suelo” y el destino de sus bienes (art. 280.1). Parece obvio que los patrimonios de suelo tienen mucho más que ver con el urbanismo que con la planificación general de la economía, puesto que sus efectos macroeconómicos son prácticamente inexistentes. En la práctica es mucho más importante la concentración de suelo urbanizable en manos de las grandes inmobiliarias que el posible acaparamiento en manos de los Ayuntamientos, que no ha llegado a producirse. Lo más lógico sería defender que toda la competencia para regular los patrimonios públicos de suelo corresponda a las CCAA, puesto que además los patrimonios no tienen ninguna relación con el régimen jurídico del derecho de propiedad.

nos deben ser destinados necesariamente a viviendas de protección pública o “a la construcción de edificios de servicio público que requieran un emplazamiento determinado sin propósito especulativo, como centros culturales, sanitarios o instalaciones deportivas” [art. 164.1.a)]. Este precepto supone un golpe importante a las finanzas de todas las Administraciones (menos la del Estado), porque reduce automáticamente el valor de los inmuebles que forman parte de su inventario, al destinarlos de forma indiscriminada a la construcción de viviendas de protección pública. Esta indiscriminada medida, que no se compadece con la práctica generalizada de las Administraciones Públicas en los últimos años de financiar distintas operaciones con ventas de patrimonio y que lleva a que las viviendas de protección pública se ubiquen sin otro criterio que la previa titularidad pública de una finca, se entiende muy mal, a la vista de las facilidades concedidas previamente, incluso de forma dudosamente constitucional, para que los Ayuntamientos financien sus actividades con la venta del aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria.

# N O T A S



# N O T A S



# N O T A S