

Informe de Investigación

Título: El Planeamiento Urbano

Rama del Derecho: Derecho Urbano	Descriptor: Planeamiento Urbano
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: Planeamiento, urbanismo, planes territoriales
Fuentes: Doctrina	Fecha de elaboración: 09-2009

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	2
2 Doctrina.....	2
a)EL PLANEAMIENTO GENERAL.....	2
1. EL PLANEAMIENTO GENERAL.....	2
2. EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA.....	2
2.1. Concepto.....	3
2.2. Contenido.....	4
b)RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA.....	5
A) El urbanismo como ordenación.....	5
B) La ordenación urbanística como función pública.....	5
C) Las disposiciones sustantivas de ordenación urbanística.....	6
D) El planeamiento urbanístico.....	7
a) La división en planes territoriales y especiales.....	7
b) Los planes territoriales.....	8
c)PROYECTOS DE DELIMITACIÓN DE SUELO URBANO.....	9
d)LA ORDENACIÓN DEL SUELO, PARTE INTEGRANTE DEL URBANISMO MODERNO.....	10
e)POLÍTICAS URBANAS COMO ORDENADORAS DEL TERRITORIO.....	11
f)EL PLANEAMIENTO COMO CAUCE PARA LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO.....	13

1 Resumen

En el presente informe se explica el tema del planeamiento urbano desde el punto de vista doctrinario, buscando en esta perspectiva entender el fenómeno del planeamiento, hablando de varios conceptos como: el planeamiento general, el régimen del suelo y ordenación urbana, los proyectos de delimitación de suelo urbano, la ordenación del suelo, parte integrante del urbanismo moderno, las políticas urbanas como ordenadoras del territorio, y el planeamiento como cauce para la ordenación urbanística. la clasificación del suelo, entre otros buscando esclarecer estos conceptos. Tratados los mismos desde el punto de vista de la doctrina española y un autor argentino.

2 Doctrina

a)EL PLANEAMIENTO GENERAL

[ESTÉVEZ GOYTRE]¹

1. EL PLANEAMIENTO GENERAL

Como ya se ha indicado, dentro del grupo del planeamiento general se incluyen los Planes Generales de Ordenación Urbana, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento y los Proyectos de Delimitación de suelo Urbano, si bien estos últimos tienen una naturaleza jurídica bien distinta pues no gozan de la cualidad de instrumentos de ordenación urbanística.

[...]

2. EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

Con los Planes Generales de Ordenación Urbana se inicia el estudio del planeamiento municipal propiamente dicho.

En lo concerniente a la legislación aplicable al planeamiento general, una vez derogados por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/ 97 todos los preceptos de la Sección cuarta «Planeamiento general» del Capítulo Primero del Título Tercero del TR/92, el régimen jurídico aplicable a estos instrumentos del planeamiento urbanístico dependerá de la situación en que se encuentre cada Comunidad Autónoma:

1. Comunidades Autónomas con normativa urbanística completa. En este caso, y sin perjuicio de la aplicación directa de la normativa estatal (LS/98), la aplicación del Derecho autonómico tendrá carácter preferente y sólo se acudirá al Derecho supletorio estatal en el supuesto de que la legislación autonómica presente alguna laguna, en cuyo caso se aplicarían los correspondientes preceptos del TR/76 y RGU que seguidamente se analizarán. Se encuentran en esta primera situación las Comunidades Autónomas de Cataluña Galicia, Castilla-La Mancha o La Rioja.

2. Comunidades con normativa urbanística parcial. En estas Comunidades resultará de aplicación su legislación propia, integrándose las lagunas que presente con el TR/76 y el RPU.

3. Comunidades con Ley puente. Para salvar la situación transitoria hasta la aprobación de una normativa completa autonómica en materia urbanística algunas Comunidades Autónomas han tomado la decisión de declarar vigente en TR/92 en su ámbito territorial, como es el caso de Andalucía, Cantabria y Extremadura —que hacen suyo el TR/92 en su conjunto— y Madrid o Castilla-León —que lo hacen sólo parcialmente y con matices—. Sus peculiaridades se analizan con ocasión del estudio del contenido, determinaciones, documentación, etc., del Plan General en el régimen supletorio aplicable a las autonomías carentes de normativa específica.

4. Comunidades carentes de legislación urbanística propia o, habiéndose aprobado normas parciales, éstas no regulen el planeamiento urbanístico, o lo regulen sólo en aspectos muy puntuales. Aquí será de aplicación, además de la LS/98, el Derecho supletorio estatal, es decir, el TR/76, salvo en los aspectos que la Comunidad Autónoma aplicable regule con su propia normativa urbanística. Están en este caso las restantes Comunidades Autónomas.

El hilo conductor entre las Comunidades que se encuentran en los supuestos anteriores es el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU) que, después de la Ley 8/90, del TR/92 y de la LS/98, continúa vigente prácticamente en su totalidad, por lo que el régimen jurídico aplicable a las Comunidades sin normativa específica en materia de planeamiento urbanístico será muy similar, con las diferencias que oportunamente se señalarán,

2.1. Concepto

Los Planes Generales son instrumentos de ordenación integral del territorio (art. 14.1 RPU). Su objeto será, por tanto la ordenación urbanística de la globalidad, y para todas las clases de suelo, de su ámbito territorial, sin que pueda limitarse a la regulación de aspectos puntuales del planeamiento (excepto, como después se verá, en suelo urbano), los cuales serán objeto del planeamiento de desarrollo, de carácter más específico que el planeamiento general.

Los Planes Generales abarcarán el territorio completo de uno o varios términos municipales (14.1 RPU). En caso de que existiera un Plan Director Territorial de Coordinación, los Planes Generales deben redactarse teniendo en cuenta sus determinaciones y directrices establecidas en aquéllos (art. 15.2 RPU)

La ordenación urbanística municipal se llevará a cabo, según los casos, mediante los siguientes instrumentos de planeamiento general:

- Los Planes Generales de Ordenación Urbana.
- Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.
- Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano, complementados, en su caso, con las correspondientes Ordenanzas de Edificación y Uso del Suelo.

Dentro del planeamiento municipal, los Planes Generales son los principales instrumentos de planeamiento urbanístico, ya que los restantes instrumentos de planeamiento general tienen por objeto bien completar o suplir a los propios Planes Generales, bien ordenar el suelo urbano en los municipios carentes de planeamiento (municipios sin Plan).

Los Planes Generales aparecen como la pieza decisiva de la ordenación urbanística, aunque su funcionalidad específica y su grado de concreción varían considerablemente en las distintas clases de suelo, pues mientras en el suelo urbano han de completar su ordenación mediante la regulación

detallada del uso de los terrenos y de la edificación, en suelo urbanizable sólo deben definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio y establecer una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad, fijando los programas de desarrollo a corto y medio plazo, y en fin, en suelo no urbanizable, han de preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje.

Los Planes Generales son, por tanto, un instrumento de ordenación integral del territorio. El carácter de instrumento de ordenación integral de su ámbito territorial lo tienen no sólo en su aspecto puramente territorial, sino también en el material. En sentido territorial porque han de abarcar al menos un término municipal completo, en cuanto ha de regular todos los aspectos de la ordenación urbanística de su territorio, es decir, que su objeto no es ni el desarrollo urbanístico de una parte del territorio, como puede ser un Plan Parcial, ni la solución a un problema concreto del Municipio, como es un Plan Especial (por ejemplo, de Reforma Interior, o de un conjunto Histórico-Artístico, o de infraestructuras), sino la ordenación del territorio globalmente, en su conjunto, si bien con las matizaciones pertinentes en función de cada clase de suelo, como ha quedado apuntado anteriormente. En su sentido material, el Plan ha de regular todos los aspectos de la ordenación urbanística de su ámbito territorial, con base fundamentalmente en la clasificación de la totalidad de su suelo.

Los Planes Generales tienen un carácter fundamentalmente descriptivo, al contrario de lo que sucede con los Planes Nacionales o Directores Territoriales de Coordinación, cuya finalidad es puramente indicativa (STS de 9 de noviembre de 1970).

Nuestra jurisprudencia subraya el preponderante papel de los Planes Generales en sentencias como la de 20 de diciembre de 1984, que dice:

«Los Planes Generales Municipales son la pieza básica en que se asienta el régimen de planificación y ordenación del suelo establecido en la Ley de 2 de mayo de 1975, aplicable al caso de autos, y el Texto Refundido de 9 de abril de 1976, pues así lo concibe el artículo 9 de la primera y 10 del segundo al calificar dichos Planes de instrumento de ordenación integral del territorio, y esa importancia básica exige que los Planes Especiales deben integrarse en sus directrices fundamentales, si no se quiere que la ordenación global establecida en el Plan General se distorsione y destruya por el efecto de los Planes Especiales que de manera parcial y fragmentaria contradigan esencialmente la estructura fundamental y determinaciones básicas generales contenidas en aquél, siendo por ello de importancia trascendental en el campo urbanístico señalar claramente el ámbito dentro del cual los Planes Especiales deben coordinarse con el Plan General en evitación de que éste pierda su función de pieza fundamental de la ordenación urbana...»

Los Planes Generales se desarrollarán, según la clase de suelo sobre la que se actúe, y en atención a la finalidad perseguida en cada caso, a través de Planes Parciales, Estudios de Detalle, Programas de Actuación Urbanística y Planes Especiales.

2.2. Contenido

En virtud de lo dispuesto en el art. 15 RPU, los Planes Generales clasificarán el suelo para la aplicación del régimen jurídico correspondiente; definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio; establecerán el programa para su desarrollo y ejecución; y señalarán el límite temporal al que hayan de entenderse referidas el conjunto de sus previsiones, a partir del cual, y según el grado de cumplimiento de éstas, deba precederse a su revisión.

Las materias que conforman el contenido del Plan General son las siguientes: Clasificación del suelo, definición de los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio, establecimiento del programa para su desarrollo y ejecución, y señalamiento del límite temporal al que hayan de entenderse referidas el conjunto de sus

previsiones, a partir del cual, y según el grado de cumplimiento de éstas, deba procederse a su revisión, cuyo contenido es analizado a lo largo del presente capítulo.

b) RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

[PAREJO ALFONSO]²

A) El urbanismo como ordenación

La Ley disciplina jurídicamente el urbanismo. La cuestión de cuál sea el concepto de «urbanismo» del que parte es, pues, insoslayable para comprender adecuadamente el sistema legal.

Conforme a los términos en que se produce claramente el artículo 1.º de la Ley, el urbanismo se transforma jurídicamente, en última instancia, en «ordenación», precepto legal éste claramente inspirado en el correlativo de la Ley urbanística italiana de 17 de agosto de 1942. Tal ordenación no se circunscribe, sin embargo, al ámbito de la regulación normativa, sino que alcanza a comprender la puesta en práctica de una serie de medidas y de controles (actividad de fomento y de intervención), así como a la realización de una actividad material (ejecución de las urbanizaciones), tendentes a hacer realidad aquella regulación. Esta complejidad de contenido de la ordenación urbanística dimana directamente de la dialéctica intrínseca en la técnica urbanística entre lo dinámico y lo estático, y del principio político-constitucional del reconocimiento del derecho de propiedad privada. Esta característica de lo urbanístico se transmite a la institución jurídica en que se instrumenta por excelencia la ordenación urbanística: el planeamiento. El plan es, a la vez que regla jurídica (normas urbanísticas, ordenanzas, planos de ordenación), proyecto para la ejecución de las obras necesarias a la realización del diseño urbanístico adoptado. De aquí que el planeamiento, cuya vocación normativa puede perfeccionarse totalmente en el propio proceso planificador, precisa necesariamente, para cumplir su propósito conformador de la realidad física, de su desarrollo en proyectos de obras de estricto sentido: los proyectos de urbanización.

Sustantivamente, la ordenación urbanística consiste en último término en la localización racional, funcional y equilibrada de las actividades humanas (uso del suelo y la edificación), con incidencia en el medio físico y con repercusión social o colectiva, coordinada con las exigencias del desarrollo económico-social y al servicio —elemento teleológico de definitiva trascendencia— del bienestar de la población. Es, pues, una ordenación global en el doble sentido de no serle ajena, en principio, ninguna actividad humana de utilización o transformación del suelo y de comprender la totalidad del territorio nacional. El urbanismo no se reduce así, en la Ley del Suelo, a la ciudad, sino que rebasa dicho ámbito para satisfacer su vocación totalizadora. En definitiva, el urbanismo para la Ley del Suelo no es la ordenación de la ciudad y de su desarrollo, sino más bien equivale a lo que doctrinalmente se ha venido en llamar «ordenación del territorio».

B) La ordenación urbanística como función pública

La ordenación urbanística, tal como ha quedado expuesta, es en la Ley del Suelo una auténtica función pública.

La Ley desagrega el contenido de la materia urbanística —en definitiva, de la ordenación urbanística— para configurar el ámbito de las potestades públicas (concebidas como potestades-función) atribuidas para llevar a efecto tal ordenación. Y la realización de la actividad urbanística queda remitida a una organización administrativa. Luego, a lo largo de la Ley, se produce la atribución de las distintas potestades a los diferentes órganos de la Administración pública urbanística, quedando de esta manera conformadas las distintas competencias en esta materia.

La consideración de la ordenación urbanística como función pública supone evidentemente un novum para con respecto a la situación normativa anterior; innovación que resultaba necesaria ante la complejidad de la problemática a resolver y la radical insuficiencia de las técnicas tradicionales de la obra pública y de la limitación del ejercicio de los derechos privados por vía de la potestad de policía y que había necesariamente de situarse en el ámbito del derecho de

propiedad en cuanto de obstáculo pudiera éste representar para la actividad de racionalización del uso del suelo y de su aprovechamiento. La novedad que la Ley del Suelo introduce consiste en la publicatio del ámbito acotado por la transformación, el aprovechamiento y la utilización del suelo más allá de lo que se derive directamente de su naturaleza propia, dejando reducido el derecho de propiedad a su contenido de uso y disfrute del bien conforme a su naturaleza intrínseca. La Ley del Suelo produce así la precipitación legal de una evolución socioeconómica profunda, que había alterado o estaba modificando sustancialmente el concepto de la propiedad del suelo, pero de todo el suelo y no sólo el de naturaleza urbana o con expectativa de convertirse en urbano. No supone esta innovación legal modificación de la definición legal del derecho de propiedad preexistente, sino más bien una derogación del contenido atribuido legalmente hasta entonces a dicho derecho, como en su momento —más adelante— veremos.

En cualquier caso, la nueva regulación del contenido del derecho de propiedad del suelo se produce a través del esquema trazado en el sistema legal establecido por la Ley del Suelo: regulación básica a nivel legal y su desarrollo a través del planeamiento, y gira en torno a la figura clave de la calificación urbanística. El suelo —todo el territorio nacional— es objeto de calificación urbanística, bien sea por disposición legal (en ausencia de planeamiento conforme a lo dispuesto en la Ley), bien por el planeamiento. La calificación urbanística así operada provoca una categorización del bien suelo (suelo urbano, de reserva urbana o rústico), en función de la cual estará el contenido del derecho de propiedad de éste (el atribuido directamente en la Ley o, en virtud de la misma, en el planeamiento urbanístico).

El entronque de la ordenación urbanística con la propiedad privada se produce a través de la atribución a ésta ex lege del uso urbanístico (uso del suelo y de la edificación) por aquélla configurado; atribución necesaria para que la ordenación misma pueda tener virtualidad, en atención a que el suelo sobre el que opera se encuentra en manos de particulares.

C) Las disposiciones sustantivas de ordenación urbanística

Respondiendo al sistema establecido por la Ley de contener ella misma el esquema básico de regulación de la utilización del suelo y remitir la ordenación urbanística adaptada a las características y necesidades del territorio concreto al planeamiento, dicho texto legal establece una serie de normas configuradoras del estatuto de la propiedad privada en ausencia de planes urbanísticos.

La primera determinación es la de calificación del suelo, al disponer que en las poblaciones que carecieren de plan de ordenación el territorio se clasificará en suelo urbano y rústico, estando constituido el suelo urbano por los terrenos comprendidos en un perímetro edificado al menos en el 20 por 100 de su extensión superficial, y el rústico, por los no incluibles en la categoría de suelo anterior. De la clasificación o calificación del suelo así establecida se derivan dos regímenes distintos para el derecho de propiedad.

El suelo urbano queda sujeto a la limitación de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela no cuente con los servicios de urbanización precisos para su consideración como solar, imponiéndose al titular los deberes de cesión de los terrenos viales y de parques y jardines, contribución al coste de la urbanización en la proporción que corresponda y de edificación de los

solares, bajo la carga de sanción, en el plazo de tres años a contar desde la recepción de las obras fundamentales de urbanización. La Ley nada más prevé respecto al uso del suelo urbano, por lo que debe entenderse que la edificación ha de sujetarse a las determinaciones contenidas en las correspondientes normas u ordenanzas municipales, que pueden existir con independencia de los planes de ordenación.

En suelo rústico la facultad de edificación se ejerce en la proporción de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados, con las dos siguientes excepciones: a) construcciones destinadas a explotaciones agrícolas, silos o viviendas obligatorias en fincas mejorables, que respondan a planes o normas del Ministerio de Agricultura, lo que supone la incorporación al régimen urbanístico del suelo rústico de las determinaciones derivadas de la ordenación o planificación sectorial de la agricultura; b) construcciones o instalaciones necesariamente vinculadas a determinados terrenos: las que desarrollen un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, que exija emplazarlas en el medio rural, y la edificación singular de vivienda unifamiliar en lugares alejados de los centros urbanos, en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población; en todos cuyos supuestos son permisibles mayores volúmenes de edificación, siguiendo un procedimiento especial. Las construcciones han de ser, en todo caso, adecuadas a su condición aislada, quedando prohibidas las características de las zonas urbanas y especialmente los bloques de pisos con paredes medianeras al descubierto. Por último, al derecho de propiedad sobre suelo rústico se le impone el deber de llevar a cabo en él los aprovechamientos y explotaciones de que fuere naturalmente susceptible y no en cualquier forma, sino precisamente en la que venga establecida por las disposiciones dictadas por el Ministerio de Agricultura, con lo que nuevamente se remite la Ley del Suelo a una ordenación sectorial como es la de la agricultura para integrar el régimen urbanístico del suelo, y esta vez concretamente para determinar la función social del derecho de propiedad sobre suelo rústico.

Al margen de la calificación urbanística que tenga el suelo, juegan una serie de normas a observar en el uso en edificación. La primera dispone la obligación para todas las urbanizaciones en lugares próximos a carreteras de nuevo trazado o que fueran objeto de variante o laterales a carreteras ya existentes y con frente a las mismas en los primeros 500 metros a contar desde el casco de la población, de realizar —previa o simultáneamente— las calzadas laterales previstas en la Ley de Carreteras o, en su caso, de reservar los terrenos suficientes para ello. Asimismo preceptúa que las construcciones en zonas adyacentes a carreteras, a partir del término de la expresada longitud de 500 metros a partir del casco de las poblaciones, deben observar un retranqueo de ocho metros, como mínimo, al borde exterior de la sección tipo de aquellas vías. La segunda de las reglas aludidas establece el principio general de la obligatoriedad de la adaptación de las construcciones, en lo básico, al ambiente estético de la localidad o sector para que no desentonen del conjunto medio en que estuvieren situadas.

D) El planeamiento urbanístico

a) La división en planes territoriales y especiales

La Ley divide los planes urbanísticos en dos clases: planes territoriales y planes especiales, sin definir ninguno de ambos tipos de planeamiento.

Sin embargo, de la regulación del contenido propio de los diferentes planes territoriales y sobre todo de la determinación de los objetivos y finalidades del planeamiento especial, se infieren con toda claridad las diferencias entre ambas clases de planes. Los planes territoriales se dirigen a la

ordenación urbanística, entendida ésta en el sentido que quedó ya explicitado de los respectivos ámbitos físicos, que comprenden. Se trata, por tanto, de planes integrales o globales. Por el contrario, los planes especiales, aunque también territoriales en cuanto necesariamente se refieren a un determinado espacio físico, tienen finalidades específicas, en el sentido de que ordenan urbanísticamente un territorio desde la perspectiva del interés urbanístico predominante en él, que constituya su finalidad.

Esta clasificación de los planes de urbanismo puede reputarse como creación original de la Ley del Suelo, por cuanto en el Derecho-continental europeo y en el inglés, vigentes antes de su promulgación no se encuentra ninguna previsión análoga.

b) Los planes territoriales

Están constituidos por un plan nacional de urbanismo y por planes provinciales, comarcales y municipales. Los planes comarcales y municipales, a su vez, se desarrollan a través de planes parciales y proyectos de urbanización.

El plan nacional de urbanismo tiene por objeto la configuración de las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población. Esta es la única determinación legal referente al plan nacional, pues el texto legal no vuelve a ocuparse en ningún otro precepto de él.

La previsión de los planes provinciales, dentro —además— de la categoría de los territoriales, parece puede reconducirse tanto a la experiencia acumulada en el período 1942 a 1954, en el que se crearon Comisiones ad hoc para la redacción de esta clase de planes y su culminación en la legislación especial para Barcelona (en la Ley se dispone la transformación de las Comisiones Superiores de Ordenación Urbana en Comisiones Provinciales de Urbanismo), como a la utilización de la estructura de la Administración local existente para insertarla en la organización urbanística creada por la Ley (el plan provincial, tal como lo configura la Ley, está dirigido fundamentalmente a diseñar «la estructura urbanística de la Provincia» y a establecer el programa para la realización de las obras correspondientes).

El planeamiento comarcal y el municipal integran dos variedades de un mismo escalón de ordenación (la única diferencia estriba en que el primero comprende dos o más términos municipales y el segundo no excede nunca del Municipio, pero ha de ordenar necesariamente la totalidad del territorio municipal). Se trata de la pieza básica del sistema de planeamiento, pues a partir de ella se desarrollan los planes parciales y los proyectos de urbanización. El plan general municipal o comarcal constituye una ordenación global y estratégica de la ciudad, su eventual desarrollo y el resto del territorio rural o rústico. Realiza, desde un análisis de la situación de partida, la clasificación del territorio según su destino urbanístico básico (urbano, reserva urbana y rústico) y la previsión de la red general de comunicaciones y del sistema de equipamiento del suelo y la programación (en etapas) tanto de la acción urbanizadora como de su desarrollo ulterior en planes parciales (a partir de una evaluación de los medios económico-financieros disponibles). El plan parcial concreta para un sector, unidad o barrio urbano o a urbanizar concretos el marco definido por el anterior planeamiento (mediante la ultimación del proceso de zonificación o calificación, es decir, vinculación del suelo a destinos urbanísticos precisos), habilitando ya la actuación urbanizadora, previa formulación del pertinente proyecto de urbanización (que es ya un simple proyecto técnico de obras). El sistema descansa así por entero en la dialéctica plan general municipal (o comarcal)-plan parcial, como desde luego demostró posteriormente la experiencia (el plan nacional nunca llegó a formularse y sólo ha visto la luz algún plan provincial, como el de

Baleares).

Los planes especiales, a diferencia de los territoriales —como ya quedó expuesto—, tienen por finalidad no la ordenación urbanística integral de un territorio determinado, sino la específica dimanante de unas determinadas características o circunstancias concurrentes en el que constituye su ámbito físico. En otras palabras, el plan especial sólo persigue la ordenación de unos fenómenos de interés urbanístico (elementos arquitectónicos o naturales de interés, paisajes o perspectivas, cultivos especiales, espacios forestales, etc.), sin pretender constituir la regulación total de los factores humanos, económicos y sociales con incidencia física. Por ello mismo los planes especiales no tienen predeterminado un ámbito territorial, ya que éste ha de venir dado en función de los específicos objetivos que constituyen su finalidad. Otra característica fundamental de los planes especiales es su complementariedad o accesoriedad. Mientras los planes territoriales constituyen el instrumento normal y además necesario de la ordenación urbanística, los planes especiales suponen tan sólo un medio útil de complementar aquella ordenación para suplir la insuficiencia de los planes territoriales en aspectos concretos o complementar sus determinaciones al nivel que fuera necesario y resultara exigible en atención a los intereses urbanísticos en presencia.

Finalmente, la Ley prevé las llamadas Normas Complementarias y Subsidiarias, que constituyen una técnica de planeamiento urbanístico que sólo integra una de las facetas propias del plan: la estática de regulación normativa del uso del suelo. Falta en la misma, pues, toda programación y diseño de las obras para la conformación de los espacios. En otras palabras, estas normas podrían ser calificadas, utilizando la terminología tradicional en la materia, de verdaderas Ordenanzas. Su diferencia material, sin embargo, con las tradicionales Ordenanzas estriba en que las normas complementarias y subsidiarias no constituyen una ordenación abstracta del uso del suelo con independencia de las características del territorio, sino que utilizan la técnica planimétrica y de expresión gráfica para fijar físicamente sus determinaciones. En definitiva, las citadas normas incorporan y utilizan la técnica de la zonificación. Su ámbito material es el propio de los planes urbanísticos. Más concretamente, ese ámbito coincide precisamente con el de las normas urbanísticas y planos de ordenación integrantes de los planes. La función urbanística propia de estas normas consiste en la suplencia de la falta de plan de ordenación (de ahí su carácter subsidiario) y en la supletoriedad para con respecto a las determinaciones del planeamiento (carácter de complementariedad).

c) PROYECTOS DE DELIMITACIÓN DE SUELO URBANO

[PARADA]³

Los municipios que carezcan de instrumento de planeamiento general deben formular un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano, que marque el perímetro de los terrenos que deban ser comprendidos en el mismo por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en la mitad de la superficie, quedando el resto del suelo en estos municipios sin plan clasificado como suelo no urbanizable.

El Tribunal Supremo (Sentencia de 29 de marzo de 1983) ha entendido que el Proyecto de Delimitación de «Suelo Urbano no es un auténtico Plan, sino pura y simplemente un medio a través del cual se constata, aplicando los criterios obligatorios de la Ley del Suelo, qué suelo, dentro de su ámbito, es suelo urbano, y qué otro, por pura exclusión, es suelo no urbanizable, y todo ello no para ordenar esos suelos como a bien tenga la Administración, sino para aplicarles, automática e

inexorablemente, la ordenación directa, obligatoria y exacta que, a falta de planeamiento, contiene la Ley. Esta doctrina, sin embargo, no tiene en cuenta que la inexistencia del planeamiento general no impide la actividad constructora en el suelo urbano, por lo que el Proyecto de Delimitación, además de señalar el perímetro de los terrenos comprendidos en suelo urbano podrá también contener determinaciones sobre alineaciones del sistema viario existente, completando con las que sean procedentes las insuficiencias de dicho sistema, así como la reglamentación de las condiciones de edificación contenida en las correspondientes ordenanzas.

d) LA ORDENACIÓN DEL SUELO, PARTE INTEGRANTE DEL URBANISMO MODERNO.

[BONCZECK]⁴

Hubo un tiempo en que la política municipal del suelo consistía, esencialmente, en adquirir terrenos al precio más bajo posible, aprovechando para ello las situaciones y momentos de coyuntura favorable, para venderlos luego con la consiguiente ganancia cuando estaban a punto de dictarse, o se habían producido ya, medidas sobre ampliación o ensanche de la población. Semejante tendencia no pudo por menos de producir una vinculación y mutua dependencia entre la política financiera del municipio y la relativa a la ampliación o extensión del núcleo urbano. Los municipios, y no ya sólo las sociedades inmobiliarias y los corredores de fincas, actuaban como verdaderos especuladores de terrenos, fenómeno que era posible precisamente por la inexistencia de disposiciones legales suficientemente terminantes y oportunas que impusiesen de forma tajante la puesta en práctica y ejecución de los planes urbanísticos vigentes.

En los últimos decenios se ha producido un cambio fundamental de la situación, que ha modificado radicalmente la política municipal del suelo. Por obra de la nueva legislación, se inició una evolución que ha terminado por liberar a las ciudades de este fenómeno especulativo. El proceso ha concluido recientemente, con la promulgación de la Ley de Ordenación Urbanística. Desde su entrada en vigor, los municipios ya no necesitan recurrir a la especulación del suelo. En su lugar, ha quedado establecido un régimen urbanístico del suelo, producto de un planeamiento y objeto de una específica regulación legal. De esta manera, la política municipal del suelo ha dejado de ser un mero instrumento de la política financiera del municipio, para convertirse en requisito esencial y parte integrante del moderno urbanismo.

El Congreso de Ciudades alemanas, integrado por los respectivos delegados municipales, tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en el comunicado hecho público' por su Presidencia el 6 de diciembre de 1957, en el que se manifestaba lo siguiente: «Para alcanzar los objetivos y metas del urbanismo moderno es necesario contar con una política del suelo que se inspire en un equilibrio razonado entre el derecho de propiedad inmobiliaria, constitucionalmente garantizado y el deber que, por su función social, pesa sobre la misma y que tiene idéntico fundamento constitucional».

El régimen urbanístico del suelo, el conjunto de normas que regulan su ordenación, constituye hoy una parte integrante de la política municipal respecto del territorio. La ordenación del suelo implica una serie de medidas, ya voluntarias, ya impuestas por la ley, adoptadas en orden a la consecución de determinados objetivos urbanísticos, por medio de las cuales se modifican o alteran ciertas relaciones dominicales sobre los terrenos o se configuran de distinta manera las propias fincas, desde un punto de vista económico o jurídico, a efectos de su edificación.

La importancia del régimen urbanístico del suelo no se ha reconocido en sus justos términos hasta bien recientemente, cuando se hubo de dar solución al problema planteado por la reconstrucción de las ciudades destruidas por la guerra. El Tribunal federal de Garantías Constitucionales, en dictamen emitido sobre la competencia de la Federación para la promulgación de la L. O. U.,

afirmaba: «La ordenación del suelo ha pasado al primer plano del interés urbanístico en los últimos tiempos, al acometerse la reconstrucción de las zonas urbanas destruidas». Hay que señalar, sin embargo, que su importancia no ha disminuido, ni mucho menos, a pesar de que se haya dado por terminada esa tarea de «reconstrucción de las zonas urbanas destruidas». Tenemos todavía ante nosotros importantísimas tareas por realizar, como pueden ser la transformación y modernización de las ciudades en consonancia con las exigencias de un tráfico rodado en constante crecimiento y el saneamiento y renovación de sectores urbanos excesivamente antiguos. Para la consecución de estas metas en nuestro Estado de Derecho, para la realización práctica de los objetivos urbanísticos, el régimen y ordenación del suelo constituye un instrumento indispensable.

La aplicación práctica del régimen urbanístico del suelo requiere el estrecho apoyo y colaboración de los propietarios de fincas y sus derechohabientes, de los representantes de los legítimos intereses públicos y privados y, en general, de todas las personas afectadas e implicadas en la gran tarea común. La misión de quien tiene encomendada la acción de ordenación del suelo debe regirse por la idea básica de procurar compaginar los intereses de los particulares afectados con los generales de la comunidad, haciendo posible un justo equilibrio que resulte aceptable para ambas partes.

e) POLÍTICAS URBANAS COMO ORDENADORAS DEL TERRITORIO

[RONDINA]⁵

La promoción de las actividades productivas y la mejora en el equipamiento de las ciudades habrá de desarrollarse en un marco de consideraciones locales y regionales.

- Que efectiven un programa de promoción de la vida urbana, en orden a la generación de empleos,
- de rápida preparación de los sectores marginados por las nuevas formas de producción.
- De instalación de infraestructuras que satisfagan los nuevos requerimientos.
- Y de opumización de los recursos que cada ciudad pueda ofrecer a modo de ventajas comparativas.

El manejo de las políticas fiscales son instrumentos siempre interesantes para alentar algunas actividades y radicaciones productivas.

Y también para desalentar otras que puedan alterar el medio o complicar las relaciones con las ciudades vecinas.

El cuidado del medio ambiente siempre estará presente en cualquier formulación de políticas de desarrollo.

Pero ya la moderna tecnología no le teme a las industrias que antiguamente llevaban el signo de contaminantes.

Ya casi no existen actividades productivas que no puedan admitir instalaciones adecuadas que minimicen los riesgos de contaminación.

- Ya no existen las chimeneas.
- Y siguen existiendo las industrias que nunca las tuvieron. -Como el turismo, ya que puede levantarse como propuesta en cualquier ciudad y con cualquier pretexto.

- Solamente se requiere una buena promoción, un adecuado márketing y una puesta en valor de los elementos que hoy pueden ofrecerse como producto turístico.

Desde los monumentos históricos hasta las áreas verdes naturales o implantadas.

Las otras caras de las ciudades están dadas por los servicios y por la proposición de rostros amables para el inversor y el turista.

Debe aceptarse que la vieja burocracia ya no nos sirve.

Que los viejos aparatos estatales sólo sirven para subsidiar a los desocupados que vinieron a reclamar puestos en la Administración.

Debe tenderse a producir una nueva generación de servidores públicos.

Desde los que garantizan la seguridad de las personas y los bienes hasta los que sirven en los hoteles y restaurantes.

La idea del servicio en todas sus modalidades y todas las instancias, son los nuevos operadores que hacen a la convocatoria o rechazo del visitante o turista.

En lugar de las aburridas, y frecuentemente, corrompidas burocracias, es menester que los gobernantes y administradores aseguren:

- Ciudades limpias y bien cuidadas.
- Servicios aptos y de costos razonables.
- Oficinas públicas que presten servicios y que no asuman posturas de máquinas de impedir o complicar.
- Funcionarios honestos que se conformen con sus sueldos y sus cargos y que no esperen al inversionista o empresario para esquilmarlo.
- Y oficinas de relaciones públicas bien montadas. Bien atendidas. Que puedan rendir cuentas de los producidos en cada organismo o repartición.

En el desarrollo de estas políticas habrá de tenerse en cuenta que la ciudad no existe como creación independiente y suelta. Ya que forma parte de un contexto regional, territorial, geográfico y político. Cuando hablamos de promover las actividades urbanas y de generar nuevas oportunidades de inversiones, de empleos y de recursos, tenemos en cuenta que estamos apostando a un desarrollo armónico y racional.

Pero también debemos considerar cuánto de armonía y de racionalidad existe en el mundo contemporáneo. En este mundo gobernado por la globalización. Por la universalización de los procesos económicos y culturales. Y también políticos. Por esa indetenible marcha hacia nuevas formas de cultura, de socialidad, de aglomeración. Por esas nuevas formas que adquieren las ciudades más allá y muchas veces, en contra de los criterios y de las planificaciones de los mismos gobernantes y planificadores.

Cuando sean rematados finalmente todos los espejismos que pretenden vender como espejos de colores los tecnócratas urbanos, los científicos políticos, los sociólogos iluminados, los economistas académicos. Cuando el realismo se imponga por su propio peso. Y cuando los que gobiernan se limiten a hacer un buen gobierno. Y en lugar de convocar a los planificadores de futuros inciertos, llamen y pongan a trabajar los técnicos de la buena gestión, de la buena administración.

Cuando aprendamos a leer en la realidad de las cosas y de la gente. Cuando aprendamos a descifrar las claves de esta vida tan fluida y tan imprevisible. Entonces habremos inaugurado la

etapa en donde los gobernantes, no intentarán redimirnos, sino que se limitarán pura y simplemente, a administrar los bienes y las posibilidades que hagan al patrimonio social y que apunten al bien común.

Que no se trata de sumar y de juntar más gente y más actividades por fuera de un planteo de racionalidad y de prudente gobierno de las situaciones heredadas y de las nuevas situaciones que se crean.

Armonía y prudencia. Correlación, colaboración y vinculación con los entornos rurales y con las otras poblaciones vecinas, son necesarias y precisas cuando se trata de implementar un programa de desarrollo local. Que nada se haga en detrimento de otras poblaciones. Que sólo se justificaría cuando se trata de reconvertir un proceso productivo que se agota. O de replantear las relaciones, para alentar las migraciones en un sentido y desalentarlas en el contrario. Por eso, jamás se podría dar un programa que afecte a otra ciudad o poblado. Salvo en el buen sentido de la correcta programación. Y cuando ese detrimento tiene una finalidad conocida, consentida y positiva.

EL PLANEAMIENTO COMO CAUCE PARA LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

[ARGULLOL MURGADAS]⁶

El ordenamiento urbanístico de nuestro país ha venido configurando al planeamiento como el instrumento central del proceso urbanístico: el plan regula la estructura actual y futura de las ciudades, define el contenido del derecho de propiedad, programa las obras públicas ligadas al crecimiento urbano, legitima las expropiaciones precisas, constituye la base para una distribución de los beneficios y cargas que se producen en el desarrollo urbano. De hecho, como decía la Exposición de Motivos de la Ley de 1956, «el planeamiento es la base fundamental y necesaria de toda ordenación urbana». De ahí, por tanto, que una completa consecución de los objetivos fijados en la Ley y una total aplicación de los criterios legales dependan de la generalización del planeamiento, de forma que la ordenación urbanística afecte a la totalidad del territorio del país.

Una confrontación de las características de los diversos planes urbanísticos permite individualizar en los Planes Generales de ordenación urbana el instrumento indispensable para la realización de las finalidades del ordenamiento, sin perjuicio de la pertinente acomodación al planeamiento de orden superior o del desarrollo de sus determinaciones a través de Planes parciales o especiales, o de las figuras introducidas también por la Ley de 1975, como son los Programas de Actuación Urbanística o los Estudios de Detalle.

En el planteamiento del texto de 1956 se pretendió asegurar la formulación de Planes Generales Municipales de ordenación urbana mediante el establecimiento de plazos precisos, o el procedimiento para fijarlos, cuyo incumplimiento permitía la subrogación de otros organismos en las funciones planificatorias municipales. Asimismo, aunque de manera harto confusa, se establecía la posibilidad de que determinadas prescripciones urbanísticas pudieran ser adoptadas mediante Normas Subsidiarias y Complementarias del planeamiento, o a través de los Planes Provinciales.

La Ley de 5 de mayo de 1975 ha reproducido el viejo artículo 29 del texto de 1956 sobre la fijación de plazos para la redacción de planes de ordenación en el artículo 36, con simples variaciones en el tema de las competencias. Parece difícil que esta precisión pueda asegurar la generalización del planeamiento, ya que no se tienen noticias de que los organismos que debieran subrogarse, en su caso, en las funciones municipales hayan sido dotados de medios técnicos adecuados para asumir una tarea tan ardua. Por otra parte, la Ley de Reforma ha regulado de manera más precisa las

Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento que, como dice la Exposición de Motivos de la Ley de 1975, se configuran como el instrumento de ordenación idóneo, por su menor complejidad, para los municipios con escasa población y con poco crecimiento. De hecho, se ha consagrado a estas Normas como un instrumento normal de ordenación urbanística.

La opción entre ambos tipos de instrumentos urbanísticos puede derivar de la aludida fijación de plazos, estar contenida en los Planes Directores Territoriales de Coordinación correspondientes, o ser fruto, en ausencia o falta de previsiones de éstos, de una decisión concreta en la que la Corporación Local afectada y la Administración Urbanística deben tener en cuenta «la complejidad de los problemas que plantee el desarrollo urbanístico y la capacidad de gestión y programación del propio municipio».

Hay que destacar, no obstante, que la formulación de Normas Complementarias y Subsidiarias presenta siempre un cierto carácter de provisionalidad, ya que una mayor complejidad de la situación urbanística puede obligar a la redacción de un plan general municipal.

La exigencia de generalizar el planeamiento urbanístico se proyecta sobre las diversas funciones del plan. La Ley de 1956 supuso un giro importante en la regulación del derecho de propiedad de bienes susceptibles de utilización urbanística. Así, el aprovechamiento urbanístico privado y el ejercicio del derecho a edificar dependen de la ley, y en virtud de la misma, los planes urbanísticos. Concretamente, el artículo 76 de la Ley del Suelo señala que «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o en virtud de la misma por los planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios». Así, pues, el elemento determinante para la definición del derecho de propiedad urbanística reside en la clasificación del suelo. De ahí que la generalidad de la necesidad del planeamiento se proyecte especialmente y con la mayor prontitud en la calificación del suelo. La aplicación, aun en grado mínimo, del ordenamiento urbanístico ha de partir de la clasificación del suelo, ya que esta operación, incluso a través de procedimientos provisionales, o con la simple constatación de criterios legales, ha de permitir verificar la aptitud o no de unos determinados terrenos para el aprovechamiento que se pretende.

Normalmente, la clasificación del suelo se efectúa a través del planeamiento urbanístico. En este sentido puede recordarse que el artículo 3 de la Ley del Suelo al enumerar, en su primer párrafo, las facultades comprendidas en la competencia urbanística concerniente al planeamiento señala:

«d) Dividir el territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.»

También el artículo 10 atribuye a los Planes Generales Municipales de Ordenación el cometido de clasificar «el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente», misión que de nuevo les encomienda al definir, en el artículo 12, las determinaciones de carácter general que deben contener: «a) Clasificación del suelo con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías del suelo adoptadas.» Y en el propio artículo 12, en el segundo párrafo, al regular las determinaciones específicas de los Planes Generales en suelo urbano se hace referencia a la «delimitación de su perímetro», esto es, a la determinación del suelo urbano. Por otra parte, la propia ley enuncia los criterios centrales para la clasificación del suelo, en el artículo 77, al señalar los tipos de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable. En preceptos sucesivos señala las directrices a que debe atenerse el planificador al delimitar cada tipo de suelo, directrices que son particularmente concretas respecto del suelo urbano. En definitiva, la aplicación del ordenamiento urbanístico sólo es posible a través de la clasificación del suelo, que es una de las funciones de los planes urbanísticos.

En los supuestos en que la ordenación urbanística del planeamiento se efectúa a través de Normas Complementarias y Subsidiarias, corresponderá a éstas adoptar esta primordial determinación



urbanística, como se deduce claramente de las previsiones del artículo 71, párrafo 3, letra b, y párrafo 4, letras a y c de la Ley del Suelo¹.

¹ El artículo 71.3 de la Ley del Suelo dice: «Las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento contendrán las siguientes determinaciones: b) Delimitación de los territorios y núcleos urbanos que constituyan el ámbito de su aplicación». El párrafo 4 del mismo artículo dispone: «Para la urbanización y edificación al amparo de Normas Complementarias y Subsidiarias, éstas deberán prever, además de las determinaciones señaladas en el apartado anterior, los siguientes extremos:

- a) Proyección, dimensiones y características del desarrollo previsible.
- c) Señalamiento de las zonas en que puede urbanizarse con arreglo a las prescripciones contenidas en las propias Normas.

El desarrollo de estas determinaciones se llevará a cabo a través de los correspondientes Planes Parciales.»

El Reglamento de planeamiento ha desarrollado las prescripciones legales estableciendo la caracterización de los diversos tipos de Normas Subsidiarias del planeamiento. Por una parte, distingue entre Normas Subsidiarias de planeamiento municipal con ámbito provincial y las Normas Subsidiarias Municipales. Con respecto a las primeras, debe destacarse que el artículo 90, al regular las determinaciones que deben contener, señala:

«Indicación de los términos municipales que constituyan su ámbito de aplicación, con señalamiento en cada uno de ellos de las agrupaciones de población ya existentes que deban considerarse como núcleos urbanos, con arreglo al criterio del artículo 81.2 de la Ley del Suelo». «Establecimiento de los criterios que permitan a los Ayuntamientos la delimitación de su suelo urbano en función de las circunstancias de la población, edificación y servicios existentes».

En relación con las Normas Subsidiarias Municipales, el artículo 91 señala como objeto de las mismas lo siguiente:

- «a) clasificar el suelo en urbano y no urbanizable, delimitando y ordenando el primero y estableciendo, en su caso, normas de protección para el segundo, o
- b) clasificar el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, delimitando el ámbito territorial de cada uno de los distintos tipos de suelo...».



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 ESTÉVEZ GOYTRE Ricardo, Manual de Derecho Urbanístico, Tras la Ley 6/1998, de 13 de abril , sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Doctrina, Legisla y Jurisprudencia. Editorial COMARES, Granada, España, 1999. Pp. 85-89.
- 2 PAREJO ALFONSO Luciano. Derecho Urbanístico Instituciones Básicas. Ediciones Ciudad Argentina, Impresa FARESO S.A. Madrid. 1986. Pp. 41-48.
- 3 PARADA Ramón. Derecho Urbanístico. Editorial Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid. Pp. 213-214.
- 4 BONCZECK Willi. LA LAY FEDERAL ALEMANA DE ORDENACIÓN URBANISTICA Y LOS MUNICIPIOS. La Ordenación del Suelo. Traducción de Joaquín Hernández Orozco. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1973. Título Original: **Das Bundesbuagesetz und die Gemeinden**, 1964, Karl Krämer Verlag Stuttgart. Pp. 125-127.
- 5 RONDINA, Homero. Derecho Urbano Urbanismo jurídico. Valleta Ediciones, Buenos Aires, Argentina. 2000. Pp. 123-126.
- 6 ARGULLOL MURGADAS Enrique. Estudios de Derecho Urbanístico. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1984. P. 27-32.