

# Informe de Investigación

## Título: Los Planes Urbanos

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Urbano.	<b>Descriptor:</b> Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
<b>Palabras clave:</b> Formación del Plan Regulador, Urbanismo y Registro de la propiedad, los Planes de Urbanismo, el Planeamiento Urbanístico, el Ordenamiento del Planeamiento Urbanístico, Tipología de los planes, el Planeamiento General, Clases de planes.	
<b>Fuentes:</b> Doctrina, Normativa y Jurisprudencia.	<b>Fecha de elaboración:</b> 06 – 2011.

## Índice de contenido de la Investigación

<b>1 Resumen.....</b>	<b>2</b>
<b>2 Doctrina .....</b>	<b>2</b>
a)FORMACIÓN DEL PLAN REGULADOR.....	2
a. Nómina del proyectista.....	4
b. Deliberación de la adopción del plan.....	4
c. Aprobación del proyecto de plan, por la Dirección de Urbanismo.....	4
d. Adopción formal.....	5
e. Publicación en la Gaceta Oficial.....	5
f. Obligación de respetar las prohibiciones.....	5
b)URBANISMO Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD.....	7
I. ¿Qué es el Registro?.....	8
II. ¿Qué tiene que ver el Registro con el urbanismo?.....	11
III. La naturaleza de la afección registral a los gastos de urbanización y a los demás de los expedientes de gestión voluntaria o mixta.....	13
IV. La distinción entre el contenido jurídico y el contenido económico de la propiedad. La publicidad, noticia pura.....	14
V. ¿Cuál es la situación prevista en la relación Registro-urbanismo?.....	15
c)LOS PLANES DE URBANISMO.....	16
El Plan Nacional.....	16
d)EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.....	17
El plan de ordenación urbana.....	17
Función del plan.....	17
Fracaso del planeamiento urbanístico.....	18
EL ORDENAMIENTO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO.....	18
Plan de urbanismo y derecho.....	18



El derecho urbanístico.....	19
El plan de urbanismo concepto central del derecho urbanístico.....	20
<b>e) TIPOLOGÍA DE LOS PLANES.....</b>	<b>20</b>
Principios de jerarquía y competencia en los planes urbanísticos.....	21
Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo.....	24
<b>f) EL PLANEAMIENTO GENERAL.....</b>	<b>26</b>
El plan general de ordenación urbana.....	27
Concepto.....	27
Contenido.....	29
Clasificación y régimen jurídico del suelo.....	29
1. Suelo urbano.....	30
2. Suelo urbanizable.....	31
3. Suelo no urbanizable.....	33
Objeto.....	34
<b>g) CLASES DE PLANES.....</b>	<b>35</b>
Plan nacional.....	35
Planes territoriales.....	36
Planes generales.....	37
Planes parciales.....	42
Planes especiales.....	46
Planes conjuntos.....	46
<b>3 Normativa.....</b>	<b>49</b>
<b>4 Jurisprudencia.....</b>	<b>49</b>
Variación del uso y servicio de bien demanial requiere de norma que lo autorice de forma expresa.....	49

## 1 Resumen

Con el tema de los planes urbanos, llamados en nuestro país planes reguladores, expone el presente los tipos de planes urbanos desarrollados en la doctrina en su mayoría por tratadistas españoles, explicando temas como: la formación del plan regulador, el urbanismo y registro de la propiedad, los planes de urbanismo, el planeamiento urbanístico, la tipología de los planes, el planeamiento general, las clases de planes, el artículo 2 de la Ley de Planificación Urbana y jurisprudencia relacionada al mismo.

## 2 Doctrina

### a) FORMACIÓN DEL PLAN REGULADOR

[Fallas]<sup>1</sup>

Análisis del artículo 12 y 15 de la Ley de Planificación Urbana N° 4240 de 15 de noviembre de 1968

y sus Reformas.

Art. 15 "Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad a los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado regimen contralor".

Art. 17 "Previamente a implantar un plan regulador o alguna de sus partes, deberá la municipalidad que lo intenta:

1. Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y la divulgación adicional necesaria con la indicación de local fecha y hora para conocer el proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles.
2. Obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquella hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el art. 13.
3. Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos.
4. Publicar en "La Gaceta" el aviso de la adopción acordada, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones.

Igualmente serán observados los requisitos anteriores cuando se trate de modificación, suspensión o derogación total o parcialmente del referido plan o cualquiera de sus reglamentos. La transcripción anterior nos permite afirmar, que la formación del plan reglador general en nuestra legislación viene encargada, por mandato constitucional y legal, a las Municipalidades.

Comenzaremos por precisar que la doctrina italiana, así como lo consagra la legislación costarricense ha interpretado que la función de la municipalidad no se limita exclusivamente a la elaboración o preparación del proyecto de dicho plan.

Sandulli afirma que es perfectamente, explicable que la ley hable con relación a la función de la municipalidad de proyecto de plan regulador general, ya que mientras dicho plan no venga aprobado, no es otra cosa que un proyecto.

Es importante señalar sin embargo, que no se puede pensar, que la actividad municipal, en relación al plan regulador como lo han interpretado nuestras autoridades (Dirección de Urbanismo), sea meramente preparatorio y no determinante en orden a lo que será el definitivo contenido del plan regulador general.

En el procedimiento de formación del plan regulador, podemos distinguir las siguientes etapas.



#### **a. Nómina del proyectista**

La misma puede recaer en una oficina técnica de la municipalidad, que sería lo más viable por el conocimiento que tiene de su competencia territorial, o en un profesional particular, ajeno o extraño a la Administración.

La razón de esta potestad discrecional, se debe a que se quiere evitar que las municipalidades en un determinado momento, se encuentren en dificultades para hacer la nómina, por carecer de personal capacitado.

En nuestro ordenamiento, según pudimos constatar, la preparación del plan regulador de las municipalidades, viene encargada a una oficina de la Dirección de Urbanismo.

#### **b. Deliberación de la adopción del plan**

La Municipalidad debe proceder, a la adopción del proyecto del plan regulador general, y esto lo cumple nuestra legislación, al convocar a una audiencia pública, a los ciudadanos, o por medio del Diario Oficial.

Es el momento, para que los particulares y las instituciones que se consideren afectadas, presenten sus consideraciones, en forma verbal o escrita.

#### **c. Aprobación del proyecto de plan, por la Dirección de Urbanismo**

Esta aprobación, viene realizada, en los casos en que el proyecto no se hubiera originado en dicha oficina toda vez que la disposición, no tendría sentido, que una misma instancia, apruebe lo que ella misma ha preparado.

De los procesos de formación del plan regulador general, este es el que presenta los mayores problemas y los mayores inconvenientes, entre la Dirección de Urbanismo y las municipalidades, pues cada una quiere hacer valer única y exclusivamente sus consideraciones técnicas y legales.

La doctrina italiana, se inclina en este punto a manifestar, que deben ser más atendibles las consideraciones de las municipalidades, sobre la base de que son ellas, quien realmente, conocen los problemas los límites y otras variables de sus comunidades.

En nuestra legislación, lamentablemente sucede lo contrario.

Las consideraciones anteriores, han dado lugar a que se sostenga que la adopción de parte de las municipalidades del plan regulador general, revisten carácter preparatorio en relación al sucesivo desarrollo, hasta que se produzca su aprobación formal definitiva.

Cuando la administración entiéndase la Dirección de Urbanismo, pretende modificar el proyecto del plan redactado y deliberado por la municipalidad, el procedimiento como es natural, sufre alteraciones. La doctrina italiana sostiene que el proyecto de plan regulador general no debe ser modificado o variado por la Administración, pues esto implica, una grave lesión a la esfera de la autonomía municipal urbanística.



La legislación costarricense, sostiene una posición contraria, al establecer en el art. 18 de la Ley de Planificación Urbana lo siguiente:

"La Dirección de Urbanismo podrá negar la aprobación de partes del plan o sus reglamentos, respaldado en principios legales o técnicos, cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional.

De no acogerse los reparos hechos, por la municipalidad, quedará en suspenso sólo la parte objetada, sin perjuicio de que la corporación inconforme haga uso de los recursos establecidos en el artículo 13 o se avenga a someter la controversia a la decisión de la comisión conciliadora que las partes convengan constituir para el caso".

#### **d. Adopción formal**

La que en nuestra legislación urbanística se produce, cuando se obtenga la mayoría absoluta de votos, por parte de la municipalidad.

#### **e. Publicación en la Gaceta Oficial**

La doctrina italiana, sostiene que la publicación del plan regulador, puede darse en forma completa o por extractos, como sucede en la mayoría de los casos, por razones prácticas.

Una vez cumplida la fase de publicación, el plan regulador se considera entrado en vigor, por lo que corresponde precisar cuales son los efectos jurídicos que se producen, con su aprobación.

En primer lugar se señala, la obligación de los particulares de solicitar el permiso de construcción, reconstrucción o modificación del territorio municipal.

Se considera el efecto jurídico más importante.

#### **f. Obligación de respetar las prohibiciones**

Los propietarios de los inmuebles tienen la obligación de observar en las construcciones, modificaciones o transformaciones, las líneas y las prescripciones señaladas en las zonas, por el plan regulador general.

Lo que nos permite afirmar, que el plan regulador general, constituye el principal instrumento de regulación, normación y control edificio, así como el que permite un progresivo desarrollo de la planificación urbanística.

La doctrina italiana manifiesta que las disposiciones del plan regulador, se pueden dividir en dos grandes grupos; imperativos, que son las que limitan derechos del particular y, programáticas, entendiéndose por ellas simples manifestaciones o indicaciones.

El problema de mayor relevancia, es sin lugar a dudas, el concerniente a la naturaleza de las obligaciones el cual ha sido discutido ampliamente en doctrina y jurisprudencia.

Al respecto existen dos teorías:

a.-Algunos autores sostienen que las obligaciones impuestas por el plan regulador general, no tienen carácter expropiatorio, por lo tanto la imposición de los mismos, no podría dar lugar a la indemnización a favor del propietario del inmueble, toda vez que las prescripciones del plan regulador general, aún cuando imponen prohibiciones de construir, total o parcial, no determinaban en ningún caso el trasferimiento coactivo de la propiedad privada.

b.-Para otros, la obligación impuesta por el plan regulador general, contiene efectivamente contenido expropiatorio, por lo tanto cuando se impongan, deben dar al propietario el derecho a la indemnización.

Los sostenedores de esta teoría manifiestan que no es legal, sacrificar en base al interés público sin ninguna reparación, bienes de propiedad privada.

Agregar que si bien es cierto, las obligaciones impuestas por el plan regulador general, no determinan un transferimiento coactivo de la propiedad privada lo cierto es que la comprimen, a tal punto, que la dejan sin contenido perdiendo por lo tanto, todo valor comercial.

Claro es que estas obligaciones que se derivan del plan regulador general no pueden encuadrar en el esquema de la disposición constitucional; crean más bien una situación de expropiación de hecho por lo tanto mucho más grave que la que se deriva de una expropiación legal; toda vez que la expropiación legal, determina el inmediato derecho a la indemnización mientras que las obligaciones del plan regulador general anulan de hecho, el derecho de propiedad, prorrogando en un tiempo indefinido el eventual derecho a la indemnización, ocasionando con esto una desigualdad jurídica, entre los particulares.

Es importante hacer alusión, para una mejor-claridad a la sentencia número 55 de 29 de marzo de 1968 de la Corte Constitucional italiana.

Según la Corte Constitucional, la ley urbanística, prevé la indemnización, según el valor venal de la propiedad privada o del inmueble, cuando a los mismos venga impuesto un transferimiento por finalidad urbanística.

Una vez, reconocido el derecho a la indemnización, éste debe racionalmente ser referido a un tiempo determinado de operatividad.

De ahí que el tiempo en que se debe llevar a cabo la expropiación, representa en el ordenamiento jurídico, una garantía esencial, y es sobre la base de ésta, que se debe estudiar el problema de constitucionalidad de las obligaciones a la propiedad privada o tiempo indeterminado sin derecho a una indemnización.

Los vínculos impuestos por la ley urbanística, comprimen la propiedad privada, de tal manera que pierde su contenido y no se estipula la indemnización, porque no se ha producido un transferimiento.

La Corte insiste en que el instituto de la propiedad privada, está garantizado por la Constitución Política, correspondiendo a la ley, regular los modos de adquisición, disfrute, usos, así como



establecer sus límites.

La Corte Constitucional en esta sentencia, ha observado que tal garantía es disminuida, cuando actos de imposición independientemente de la forma, conduzcan tanto a un trasfuerzo total o parcial del derecho de propiedad, o cuando dejen sin contenido el mismo derecho.

Sobre la base de estas premisas, la Corte Constitucional, ha declarado que es inconstitucional, la disposición de la ley de planificación urbanística con relación al artículo de la Constitución Política, en la parte en la cual no prevé, indemnización por la imposición de limitaciones operantes a tiempo indeterminado, a la propiedad privada, cuando las mismas tengan carácter expropiatorio en el sentido indicado por esta Corte en la sentencia.

Y para concluir, consideramos oportuno enumerar el art. 22 de la Ley de Planificación, de nuestra legislación que establece "Ninguna de las limitaciones a la propiedad que esta ley establezca como cargas o servidumbre del régimen urbano que son, precisan de inscripción en el Registro Público, ni darán lugar a indemnización alguna, excepto en aquellos casos en que expresamente lo disponga esta ley.

No fue sino hasta 1994 que nuestra Sala Constitucional declara inconstitucional el artículo antes mencionado al respecto manifiesta:

"Se anula por inconstitucional el artículo 22 de la Ley de Planificación Urbana número 4240 de 15 noviembre de 1968 y sus reformas. Esta sentencia es declarativa y sus efectos retroactivos a la fecha de promulgación de esa norma, salvo los derechos adquiridos de buena fe". Boletín Judicial Na 4 de 6 de enero de 1994".

## **b) URBANISMO Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD**

[Arnáiz Eguren]<sup>2</sup>

*SUMARIO: I. ¿Qué es el Registro?—II. ¿Qué tiene que ver el Registro con el urbanismo?—III. La naturaleza de la afección registral a los gastos de urbanización y a los demás de los expedientes de gestión voluntaria o mixta.—IV. La distinción entre el contenido jurídico y el contenido económico de la propiedad. La publicidad, noticia pura.— V. ¿Cuál es la situación prevista en la relación Registro-urbanismo?*

Es imposible en una intervención de tres cuartos de hora o una hora, límite marcado por la Organización, precisar aspectos prácticos o de mecanismos concretos en un tema tan amplio como el que constituye el objeto del encargo. Por tanto, creo que debemos comenzar con algunos aspectos concretos de lo que es el Registro de la Propiedad y, específicamente, del Registro de la Propiedad en nuestro país. En segundo término examinaremos qué significa el urbanismo desde el punto de vista de la protección de los derechos individuales. Por último, haremos una breve referencia a esa carencia legal, ya detectada en otras conferencias de este mismo ciclo, que da lugar a que en la relación entre el Registro y el urbanismo pueda decirse que la legislación está «en mantillas».

En relación al último punto, hay que advertir de entrada que existe en este momento un proyecto reglamentario estatal e, incluso, algunas disposiciones autonómicas, que en alguna medida, en buena medida diría yo, contribuyen a paliar el problema. Sobre estas bases, sin perjuicio del ulterior coloquio, esta intervención va a dividirse en tres momentos destinados a analizar lo que es el Registro, a examinar la relación de esta institución con el urbanismo, y al final, a contemplar, aunque sea brevemente, cómo está la situación y cómo estará previsiblemente dentro de un par de años.

## I. ¿Qué es el Registro?

Muchas veces he recibido esta pregunta en calidad de registrador y no pienso que se trate de una materia sobre la que resulte ocioso hablar. El Registro, desde el punto de vista jurídico, es un mecanismo de protección de la seguridad del tráfico y de la seguridad de los derechos. Lo dicho, en el fondo, supone la repetición de una misma idea. Para que exista seguridad en el tráfico tiene que haberse dotado previamente de seguridad a la titularidad de los derechos. Para conseguir este resultado existen diferentes fórmulas.

En una primera etapa del sistema jurídico, cualquiera que éste sea, la seguridad sobre la titularidad del que transmite, del que dice ser titular, se basa en fórmulas prácticamente sacramentales. Juicios fingidos, creación de situaciones de apariencia frente a la tribu o a la colectividad. Hace falta una evolución posterior dentro del campo jurídico para que lo que se pretenda proteger no sea la titularidad aparente, sino la titularidad real. Dicho de otra forma, buscar el resultado del viejo forismo de Ulpiano, es decir, «dar a cada uno lo suyo». Pero dar a cada uno lo suyo no es necesariamente atribuirlo al que aparenta ser el titular del derecho, sino al que realmente es el titular del derecho.

Esta evolución da lugar a una confrontación, a una constante lucha entre el principio de seguridad que siempre será necesario y el principio de justicia. Suele decirse que el Registro de la Propiedad como institución, se incardina en el sistema de seguridad del tráfico, en el mecanismo de protección de la titularidad aparente. Es verdad sólo hasta cierto punto; realmente no es que el Registro proteja titularidades aparentes. La realidad es que protege titularidades reales y evita el nacimiento de titularidades aparentes, precisamente por su enorme fuerza.

El Registro constituye un régimen presuntivo en el sistema jurídico civil. En definitiva, una de las fórmulas de solución del conflicto jurídico se resuelve a través de la presunción, es decir, de la exoneración de la carga procesal de la prueba con carácter total o pleno, *inris et de iure* o meramente provisoria, *iuris tantum*, lo que supone la admisión de la prueba en contrario. Pues bien, el Registro o, dicho de otra forma, las normas sobre el Registro suponen siempre un conjunto de presunciones que generan una titularidad provisionalmente inatacable o definitivamente inatacable.

Dicho esto, y doy por supuesto que hay un previo conocimiento de que el Registro se refiere a los derechos reales sobre inmuebles, es necesario examinar, para adelantar su relación con el urbanismo en nuestro país, una precisión compleja, aunque se exponga brevemente cuáles son sus características. Porque es verdad que en España esa relación se produce y se estudia, pero también lo es en otros países esa relación si presumiblemente va a existir, al menos en plazo breve. Por tanto, es necesario preguntarse: ¿qué tiene el Registro de la Propiedad español que permite su coordinación con el urbanismo o qué es lo que hace que el urbanismo se tenga que apoyar en el sistema hipotecario y no se dé el mismo fenómeno en otros países? Esta situación,

que nace de características de los ordenamientos nacionales, da lugar a que en el próximo Congreso Internacional de Derecho Registral, que va a celebrarse en Lisboa el próximo otoño, esta materia vaya a ser objeto de debate, con una gran participación de países que pese a sus características jurídicas, demuestran un gran interés respecto de una institución antigua, y a veces objeto de ataques.

Si observamos los antecedentes, vemos que el Registro surge precisamente en países o en ordenamientos jurídicos en los que todavía hoy día viene a prevalecer el principio de seguridad frente al de justicia, al menos utilizando una frase muy simplificadora. Se trata de naciones del norte de Europa en las que la posesión pública y conocida por la colectividad equivale al propio derecho de propiedad, a través de la llamada institución de la «gewere». El reconocimiento de esta situación, que se organiza inicialmente a través de fórmulas sacramentales, concluye en la práctica de una inscripción en un libro, previa manifestación de la voluntad de transmitir y adquirir, conforme a un criterio formulario. Es titular quien tiene inscrito su derecho en el Libro de Registro.

Este principio de inscripción de carácter germánico, que todavía inspira la legislación alemana, parte de la base, en palabras de Celestino Pardo Núñez, que el titular, cuando transmite, debe disponer del asiento practicado a su favor. Para que el derecho se adquiera no resulta esencial que exista a favor del adquirente una voluntad traslativa del derecho, sino el consentimiento en la modificación del asiento. Así surge el principio de inscripción constitutiva tal como hoy se conoce en la técnica registral.

En España la adquisición inmobiliaria se produce fuera del Registro. Con el mismo criterio o similar a lo que ocurre en Francia, en Grecia, en Portugal y en otros países de la órbita latina, lo que llega a inscribirse es un título adquisitivo completo, perfeccionado extrarregistralmente. Entonces, ¿para qué sirve la inscripción en un Registro cuyos asientos no generan el nacimiento del derecho, a diferencia del sistema anteriormente visto? La contestación es doble. En Francia y en Italia, aunque estos países están evolucionando hacia otros criterios, la utilidad de la inscripción se centra en la regla de que quien no tenga inscritos sus derechos no pueda oponerlos a quien sí inscribió, pero ello no significa que el derecho adquirido e inscrito esté protegido por una presunción, de titularidad. Sirve, simplemente, para que mediante un sistema de purga, basado en notificaciones, el juez decida definitivamente, entre los derechos inscritos, cuál es el que ha de prevalecer o el que ha de alcanzar mejor rango.

En cambio, en España la cuestión se contempló con un criterio diferente. En un momento histórico muy especial en el que la tarea de desamortización generó un mercado inmobiliario inexistente, o de un perfil muy bajo, y en el que al mismo tiempo se inició un proceso de industrialización, el legislador español de la época elige un modelo de Registro en el que la transmisión inmobiliaria sigue el criterio latino, pero en el que el conjunto de presunciones protector de la titularidad registral se apoya directamente en el precedente germánico. En este sentido, el que adquiere de un titular inscrito, a título oneroso y de buena fe, siempre que inscriba, es decir, al llamado tercero hipotecario, se le mantiene su adquisición en todo caso, salvo que la causa de la resolución del derecho del transmitente conste previamente en el Registro. Por tanto, no estamos ante una presunción simple que admita prueba en contrario, ni ante un sistema de purga, sino ante una situación jurídica de inatacabilidad del titular inscrito, cuyos efectos son muy similares a los propios del Registro alemán. El procedimiento implantado en España, aunque ha sido objeto de una cierta evolución, sustancialmente es el mismo que hoy aplicamos y ha resultado ser uno de los más eficaces para la protección del tráfico inmobiliario moderno.

En efecto, la propiedad inmueble ha sufrido a su vez una evolución violentísima. Podríamos decir



que la vieja enemistad entre la legislación civil y la comunidad de bienes ha desaparecido y que hoy la práctica totalidad de las fincas se sujetan a situaciones de cotitularidad indivisible, como ocurre, por poner un ejemplo muy conocido por todos, con la propiedad horizontal. Por otra parte, el número de propietarios ha aumentado de forma espectacular, de tal forma que la titularidad inmobiliaria no se reserva a unos pocos, sino que todos los ciudadanos son, o están, en situación de ser titulares de bienes inmuebles. Además, el propio objeto del derecho, el bien inmueble, se ha transformado hasta el punto de que muchas de las «fincas» inscritas en el Registro son realmente espacios cúbicos, sin configurarse como una finca clásica. Pero lo más importante de esta evolución es que el ciudadano medio, que carece de conocimientos jurídicos y de medios económicos para acudir constantemente al abogado, necesita una institución protectora que le permita vivir tranquilo en dos ámbitos distintos. Por una parte, en cuanto a la seguridad de que quien le transmite es el titular verdadero del inmueble que le ofrece. Por otra, en cuanto a la necesidad de evitar gastos de vigilancia del propio derecho adquirido.

Estas características, sobre todo la última, hacen que hoy día la principal doctrina económica, uno de cuyos representantes más caracterizados es NORTH, parta de la base de que sin un sistema de registro suficientemente desarrollado sea muy difícil el desarrollo económico y el desenvolvimiento del mercado. Pues bien, dentro del análisis de los diferentes sistemas, el Banco Mundial recomienda específicamente el llamado registro de titularidades, dentro de cuyas características se incardina el español. No puede decirse lo mismo del alemán puro, precedente inmediato del nuestro, puesto que la seguridad del adquirente está plenamente garantizada, pero, en cambio, es excesivamente rígido, de forma que no admite otros derechos que los tipificados por el legislador, criterio que también es predicable de otros países de su propia área geográfica, como Austria o Suiza.

Sin embargo, en el sistema español la posibilidad de inscripción se amplía a derechos reales sobre bienes inmuebles que, aunque no estén tipificados en la Ley, se ajusten a una serie de características esenciales, lo que permite que, además de los derechos reales clásicos como la propiedad, la hipoteca o el usufructo, se admita el acceso al Registro de figuras jurídicas más complejas y con un contenido adecuado a las necesidades específicas del tráfico, como ocurre con créditos hipotecarios específicos, derechos de leasing, supuestos de multipropiedad u otros similares. Esta versatilidad del Registro español permite su adecuación a las necesidades de cada momento con permanencia de la norma rectora, sin que sea indispensable la constante modificación legal. Para ello, es necesario una calificación compleja de cada título inscribible y la preparación del mismo por un funcionario jurídicamente muy preparado como el notario en su versión española.

Además de las ideas expuestas, es necesario precisar otra, conforme a lo dicho, para que exista una adecuada protección de los derechos individuales es indispensable un sistema de registro. Los especialistas, tanto los registradores como los notarios, hace muchos años que exponemos esta idea. Ahora esta afirmación se comparte, como hemos dicho antes, por las principales instancias económicas. Para el ciudadano la protección de su derecho y la seguridad de su adquisición constituye un elemento esencial en su posibilidad de intervención en el mercado y, a su vez, el mercado carece de posibilidades de desarrollo efectivo sin una buena institución de protección de la publicidad inmobiliaria.

Esta es, en general, la situación del Registro, de su caracterización esencial y de la razón de su implantación social. Ahora bien, sin entrar en una explicación minuciosa y aburrida de en qué consiste el detalle de la institución, cabe formular una nueva pregunta:

## II. ¿Qué tiene que ver el Registro con el urbanismo?

Para entrar en las cuestiones básicas que dan contestación a la pregunta anterior, hay que partir de la base de que el urbanismo, como tantas veces se ha repetido, puede entenderse como una ciencia puridisciplinar dedicada al estudio de la formación y expansión de los núcleos urbanos, pero en lo que nos interesa constituye el conjunto de actuaciones de las Administraciones Públicas, que en conjunción con los particulares, organizan y desarrollan tales núcleos. No siempre ha sido así. De hecho, los núcleos urbanos históricos han nacido como consecuencia de su propia evolución, en la mayor parte de las ocasiones sin una intervención directa del poder público, salvo en casos excepcionales como el actual diseño de París o las ideas urbanísticas preestablecidas que han dado lugar a la morfología de las ciudades iberoamericanas.

En su concepción técnica el urbanismo supone un conjunto de actos administrativos, dimanantes de las Administraciones competentes, que dan lugar a diferentes etapas. Tradicionalmente viene entendiéndose que son las integradas por el planeamiento, la ejecución de las condiciones resultantes del Plan y por la edificación concreta de los solares a que da lugar la ordenación urbana.

Esta triple etapa se organizó ya en España a través de la Ley 12 de mayo de 1956, verdadero código del urbanismo, que fue una norma extremadamente técnica y francamente mal entendida durante casi todo el período de su vigencia. La Ley citada fue sustituida por el texto de 1975/76, modificado, a su vez, por la Ley 8/1990 de 25 de julio y por el vigente texto refundido de 26 de junio de 1992. Aunque existen diferencias serias entre los grupos normativos citados, desde el punto de vista registral la situación no varía sustancialmente. Lo que sí se da es una variación esencial de la realidad social. En 1956, a pesar de las previsiones legales, la norma urbanística permaneció en un olvido prácticamente absoluto. Puede citarse un ejemplo concreto: en determinadas zonas de Cataluña cercanas a la Costa Brava, en un solo distrito hipotecario, equivalente a un partido judicial, llegaron a detectarse 1.500 urbanizaciones ilegales nacidas espontáneamente y al margen de la propia Ley del Suelo. Y ello casi veinte años después de la entrada en vigor de la propia Ley. Hoy día la situación es radicalmente distinta. La exigencia social impone que la urbanización y la edificación reúna una calidad determinada, lo que a su vez exige que la actuación pública y la privada se realicen con la máxima coordinación posible.

Pues bien, esta doble confluencia de la norma legal ya aplicada y de la necesidad social de creación del equipo urbano y de una edificación de una calidad concreta, ha incrementado extraordinariamente la coordinación entre el fenómeno urbanístico y el Registro de la Propiedad. Como ya tuve ocasión de exponer, hace ya bastantes años, con ocasión de la celebración del V Congreso Internacional de Derecho Registral, que se reunió en México en 1980, es decir, todavía en la etapa en la que la aplicación de la legislación urbanística no había llegado a un grado importante en nuestro país, lo que hemos llamado fase de planeamiento, como ha señalado antes Alfonso Rentería al introducir esta conferencia, prácticamente no trasciende a consecuencia registral alguna.

En efecto, el Plan de Ordenación se califica como un acto administrativo de carácter general que participa en gran medida de la naturaleza jurídica de la propia norma legal. Su conocimiento público tiene lugar a través de la publicación en el «Boletín Oficial» que emite la Administración competente, de forma que no nos encontramos ante una situación de publicidad protectora, característica de la institución registral, sino ante un mecanismo de publicación, que origina la consecuencia obvia de que su ignorancia no excusa su incumplimiento.



Por otra parte, el Plan de Ordenación como tal no tiene como objeto directo las fincas, es decir, los polígonos de suelo delimitados por su pertenencia a un propietario determinado, sino el suelo delimitado por el instrumento de planeamiento de que se trate, considerado en función de su capacidad de acogida de usos urbanos. Dicho de otra forma, lo importante es considerar hasta qué punto cada una de las superficies a que se refiere el Plan puede ser objeto del desarrollo de un núcleo urbano determinado. En tal sentido, el Plan debe de entenderse como un instrumento neutral respecto de las situaciones de titularidad dominical anteriores a su formación. La ordenación urbanística señala parcelas, delimita sectores, impone usos o prevé edificabilidades, pero no regula si en la finca de fulano o de mengano va a ser posible una edificación en concreto. Ahora bien, lo cierto es que en el área ordenada existe una realidad anterior, constituida por un «puzzle» de fincas, que hasta el momento de la aprobación definitiva del planeamiento habían sido consideradas exclusivamente en función de su titularidad. ¿Qué hace el Plan respecto de esas fincas anteriores? Puede contestarse que, en primer lugar, les modifica su forma, ya que aunque no contempla las fincas en su situación anterior, sin embargo, predetermina cómo debe ser su configuración posterior. Así el Plan introduce un concepto que es el actualmente entendido por «parcela», es decir, la última delimitación urbanística que por su tamaño o sus características resulta idónea para un uso determinado o, dicho de otra forma, para una explotación adecuada a las necesidades del núcleo (residencial, comercial, industrial, dotacional, etc.).

Ahora bien, el Plan introduce la norma que impone esa nueva configuración de las parcelas, pero no modifica directamente las fincas. Para que esto tenga lugar es necesario que se entre en la segunda fase de las anteriormente citadas, la que hemos denominado fase de gestión urbanística. En este segundo momento, a través de un procedimiento tasado será necesario que se lleve a efecto una remodelación de las fincas preexistentes, lo que supone que el objeto de los derechos inscritos en el Registro de la Propiedad se modifique sustancialmente. Además de esta nueva delimitación parcelaria, que supone una reorganización del «puzzle» al que anteriormente hemos hecho referencia, se da un fenómeno nuevo. Consiste éste en la adición al grupo de propietarios de las fincas anteriores al Plan de un nuevo titular dominical. En efecto, de las parcelas resultantes de la fase de gestión, algunas se atribuirán a los propietarios anteriores, pero otras deberán ser objeto de cesión a favor de las Administraciones Públicas, con destino a equipamientos de tipo viario, superficies libres o equipamiento colectivo.

La diferencia fundamental entre la Ley de 1956 y la de 1976 consiste en que, además de sus terrenos o nuevas parcelas configuradas en la fase de gestión, la Administración ha de recibir otras en las que pueda materializarse un porcentaje determinado de la edificabilidad prevista, es decir, el porcentaje del aprovechamiento de cesión obligatoria que actualmente se sitúa en el 15 por 100. En definitiva, este tipo de cesión de suelo responde a la necesidad de que la colectividad participe en las plusvalías resultantes del propio Plan de Ordenación. Resultaría injusto que el plusvalor que reciben los terrenos como consecuencia de su ordenación fuera apropiable en su integridad por el propietario anterior del suelo sin que el colectivo participe en ese plusvalor.

Para concluir lo anterior es necesario precisar que la fase de gestión urbanística supone, además, la creación del equipamiento urbanístico y que el coste de dicho equipamiento debe pesar sobre los propietarios de los terrenos afectados por el Plan en proporción a los derechos que le correspondan en la unidad en que se actúa. Ello supone que el derecho de propiedad que le esquema de gestión atribuya a cada propietario se vea limitado por una obligación pasiva consistente en pagar o realizar la urbanización. La característica más importante de esta obligación consiste en que su titularidad pasiva, el carácter de deudor, está indisolublemente unida a la titularidad activa del dominio sobre la finca afectada, de forma que puede decirse que constituye



una de las llamadas obligaciones propter rem.

Pues bien, si se piensa que el Registro tiene por objeto la publicidad registral de la titularidad de los derechos sobre inmuebles y del contenido de éstos, aspectos a los que se refiere el mecanismo presuntivo de los artículos 38 y 34 de la Ley Hipotecaria, y todo ello en función de la inmatriculación previa de fincas cuya descripción ha de estar plenamente concordada con la realidad extrarregistral, es obvio que la fase de gestión del proceso urbanístico tiene una relación directa con el Registro. Los instrumentos de ejecución modifican la forma de las fincas, dan lugar a transmisiones de un nuevo titular sobre una parte del suelo y suponen una limitación concreta de los derechos inscritos.

A todo lo dicho se añade una característica especial. El Registro es un medio de protección de los derechos al que se acude voluntariamente, al menos en el tráfico privado. Sin embargo, en materia de urbanismo, el interés público en que la situación jurídica resultante de la fase de gestión acceda a la publicidad registral convierte la inscripción en obligatoria. Ello es lógico, si se piensa en la titularidad pública dimanante de esta fase y en la conveniencia de que los derechos de naturaleza privada consten debidamente inscritos con un doble fin. Por una parte, evitar situaciones de inexactitud contrarias al interés colectivo. De otra, dotar al tráfico de la base jurídica necesaria para que pueda funcionar el crédito hipotecario como elemento esencial de financiación del proceso de creación del núcleo urbano, cuando éste tiene que ser financiado por la iniciativa privada.

Por último, en la fase de edificación, en la que surgen las construcciones que integran el núcleo urbano, la legislación más reciente impone, no por razones de gestión, sino de disciplina urbanística, la necesidad de que tales edificaciones no accedan al Registro, si no es en virtud de la previa existencia de la licencia urbanística y del certificado técnico que acredite el ajuste entre la descripción registral de la construcción y el proyecto técnico para el que fue concedida la licencia.

Todo lo que hemos dicho hasta ahora es doctrina clásica sobre la relación entre el Registro de la Propiedad y el Urbanismo en la que no creemos necesario profundizar. Sin embargo, sí será interesante tratar de buscar las últimas novedades en esta materia. Para ello vamos a tratar de dos temas específicos, uno por razón de su difícil interpretación y otro por razón de su novedad en el plano legislativo.

### **III. La naturaleza de la afección registral a los gastos de urbanización y a los demás de los expedientes de gestión voluntaria o mixta**

Como hemos dicho antes, una de las consecuencias de la aprobación definitiva de determinados instrumentos de ejecución, concretamente los de compensación o reparcelación, consiste en que las fincas resultantes de la equidistribución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 126 y 178 del Reglamento de Gestión Urbanística, quedan afectadas a la cuenta provisional integrada por las partidas de urbanización de la Unidad de Ejecución y los demás gastos del proyecto. Desde el punto de vista registral la característica más importante de esta afección consiste en que será preferente, según las normas citadas, a cualquier otro gravamen anterior, con exclusión de los créditos a favor del Estado provenientes de impuestos que recaigan directamente sobre los inmuebles o los anotados a favor del propio Estado.

Pues bien, parece evidente que tal afección no puede entenderse como un gravamen específico encuadrable en los derechos reales de garantía, sino más bien como una advertencia registral del

tipo de las afecciones fiscales. Ello permite entender la dicción del artículo 126 citado, puesto que el efecto básico de la mención tabular consiste en advertir al adquirente de la existencia de la obligación propter rem que le afecta, para que no pueda oponer su carácter de tercero protegido. Otra posibilidad, característica de este tipo de afecciones, consiste en su posposición o pérdida aceptada de rango respecto de hipotecas posteriores, siempre que el crédito que estas últimas aseguran esté destinado a financiar la obra de urbanización o de edificación o ambas simultáneamente.

#### **IV. La distinción entre el contenido jurídico y el contenido económico de la propiedad. La publicidad, noticia pura**

Este segundo aspecto tiene, sin duda, más calado que el anterior. Sin necesidad de entrar a fondo en el tema, puesto que no constituye objeto de esta intervención, conviene destacar que la función social de la propiedad ha dado lugar a una distinción, cada vez más habitual, sobre el contenido económico del dominio, de tal forma que no se piensa ya en una denominación unívoca de la propiedad, sino en diferentes acepciones de la misma según su función social. Se habla así de la propiedad minera, de la propiedad rústica, de la propiedad urbana o, en lo que aquí nos interesa, del contenido urbanístico del dominio.

Esta noción, que en términos generales se viene denominando carácter estatutario de la propiedad, nos obliga a distinguir entre el titular del derecho, es decir, aquel a quien la norma atribuye la facultad de hacer lo que la propia Ley permita y, de otra parte, el facere permitido, con independencia de a quién se atribuya el poder concreto que le legitima para la actuación del derecho. Pues bien, el Registro se refiere siempre al contenido del dominio desde un punto de vista personal. Lo que publica son derechos reales, plenos o limitados en función de la existencia de titulares distintos de unos u otros. Desde este punto de vista, tan usufructuario es el que ejerce este derecho sobre una zona verde como el que lo ostenta sobre una finca edificable. El contenido económico de la propiedad es, en principio, ajeno a la publicidad registral.

Sin embargo, la Ley de 1992, precedida en su dicción por la Disposición Adicional Décima de la Ley 8/1990, de 25 de julio, en su artículo 307.4 admite la posibilidad de acceso al Registro de las condiciones impuestas a las licencias, sin otro efecto, según el artículo 309.3, de que las notas practicadas hagan constar frente a quien consulta al Registro la situación urbanística de la finca en el momento en el que se produjo el acto administrativo que dio lugar al asiento.

Esta posibilidad de publicidad sin otro efecto que el de la noticia pura, ha sido fuertemente combatido por algún sector doctrinal, concretamente por José María Chico Ortiz, apoyado en un criterio quizá excesivamente clásico de la organización del Registro. Sin embargo, lo cierto es que constituye una posibilidad de colaboración de la institución registral con las administraciones públicas urbanísticas de inapreciable importancia. Lo que ocurre es que el Registro, en estos aspectos de noticia sobre el contenido económico, cuya primera manifestación ha sido la reseñada, se convertiría en una institución publicitaria de referencia, muy útil para cualquiera que intervenga en el tráfico inmobiliario.

Se han querido destacar estos dos puntos por su especial novedad, aunque en una intervención de este tipo es muy difícil, por su brevedad, profundizar en ellos. Esta es la situación actual, pero nos queda un tercer aspecto que destacamos a continuación y que se refiere a una pregunta que, en general, se hace cualquier especialista y que resulta lógicamente interesante.



## V. ¿Cuál es la situación prevista en la relación Registro-urbanismo?

A finales de 1959, el profesor Botija decía con acierto: «Llegará un día en que los Registradores se darán cuenta de que el contenido técnico de su profesión estará directamente relacionado con el Derecho Urbanístico». El mismo criterio mantendría después otro ilustre especialista, Narciso Fuentes Sanchiz, ya desde el punto de vista del Derecho Registral. Esta situación ya ha llegado y la prueba es esta misma conferencia, y tantas otras que unidas a estudios y monografías hacen que el Derecho Urbanístico forme una parte esencial de la doctrina hipotecaria.

Lo que ocurre es que la realidad legislativa no se ha acompasado a esta evolución progresiva de la relación entre ambas ramas jurídicas. La Ley de 1956 fue seguida por el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo Urbano de 6 de junio de 1966, cuya vigencia puede ponerse en duda por dos razones. La primera, porque la reforma urbanística de 1976 planteó la duda de si se trataría de una norma aplicable para el futuro. La segunda, mucho más importante a mi juicio, porque de hecho no se llevaron a cabo expedientes de reparcelación o de compensación de manera generalizada hasta la década de los ochenta, es decir, en un momento en que había sido derogado formalmente el Reglamento que preveía su tramitación y sus efectos registrales. De hecho, el Reglamento de Gestión Urbanística suplió con muchas deficiencias la completa reglamentación de la norma citada de 1966.

Desde esta segunda época, y hasta la fecha actual, la necesidad de reglamentar la materia se ha sentido cada vez con más intensidad, a pesar de que la inscripción efectiva de expedientes urbanísticos se ha producido sin una norma directa que los ampare. La razón de este fenómeno consiste en las peculiares características del Registro de la Propiedad español. Así como en Francia la institución se centra en el depósito de los documentos públicos referidos a derechos reales, con el efecto básico de que el que no deposita no puede oponer el documento que legitima su titularidad frente al que sí depositó, en el Registro español, los efectos de la inscripción son mucho más violentos, de modo que la confianza en el asiento da lugar a la inatacabilidad práctica del titular a quien aquél protege. Desde otro ángulo, el Registro alemán, así como los de la familia germánica en general, aunque dan lugar a la protección absoluta del adquirente, tal protección recae sobre derechos reales tipificados legalmente, de forma que resulta muy difícil la inscripción de figuras no contempladas específicamente en la norma. Por el contrario, en nuestro Registro, la posibilidad de inscripción es abierta, en los términos que citábamos antes de forma breve. Así, figuras jurídicas o transacciones especiales que no aparecen concretamente determinadas por la Ley, pueden inscribirse siempre que el registrador, en su labor de calificación, aprecie en ellas la concurrencia de requisitos generales que permitan su oposición a tercero, o dicho de otra forma, de derechos reales con eficacia erga omnes.

Esta característica de la institución registral española ha permitido que, sin norma legal o reglamentaria específica, los procesos jurídicos de transformación del suelo hayan podido acceder a la publicidad registral, y, por tanto, que el juego del crédito territorial haya posibilitado también la financiación no sólo de la construcción, sino también del equipamiento urbanístico.

Sin embargo, no cabe duda de la necesidad inmediata de una norma completa que desarrolle todas las potencialidades de la relación urbanismo-Registro y permita, además, que en la calificación registral se mantenga un criterio lo más unitario posible. Esa norma, a pesar de las dificultades que tradicionalmente han acompañado a su redacción parece ahora de inminente publicación. Se trata

de una disposición de rango reglamentario, que sería complementaria de las disposiciones contenidas en el Reglamento Hipotecario vigente, y cuyas características se centran en la regulación de los actos inscribibles, los asientos adecuados, las características del título formal, la ordenación de las cesiones, el tratamiento de los expedientes de equidistribución y la especificación de los asientos provisionales, tipo anotación preventiva, y de sus efectos.

Si, efectivamente, tal disposición llega por fin a puerto, parece evidente que se abrirá un nuevo campo a esta relación entre el Registro y el urbanismo tan importante y, sobre todo, tan fértil en la solución de problemas jurídicos básicos para el mercado y para la convivencia entre los distintos intereses en juego.

Me han encargado una intervención breve, de carácter general, y con ese encargo he procurado cumplir, dentro de mis limitadas posibilidades.

### **c) LOS PLANES DE URBANISMO**

[Nuñez]<sup>3</sup>

La Ley del Suelo, siguiendo un criterio territorial y escalonado ofrecía los siguientes tipos de plan: Plan Nacional, Plan Provincial, Plan Comarcal y planes municipales que podían ser generales, parciales y de reforma interior o de extensión. La continuidad territorial del planeamiento, se completaba con los planes especiales de vías de comunicación, patrimonio histórico-artístico y de paisajes o bellezas naturales.

Hecho ya el diagnóstico de los principales defectos del planeamiento físico, verificado tanto por el III Plan de Desarrollo como por la exposición de motivos de la reforma, y que se concretan en su falta de flexibilidad, de coordinación y de agilidad de los mecanismos instrumentados para su actuación, pasamos a exponer los distintos tipos de planes regulados por la reforma de la Ley del Suelo, y que son: el Plan Nacional, los Planes Directores de Coordinación, los Planes Generales de Ordenación, los Planes Parciales, los Planes Especiales y los Proyectos de actuación urbanística.

#### **El Plan Nacional**

El Plan Nacional es un plan director de la ordenación territorial de la nación. Desde el punto de vista de la actuación urbanística, su mayor importancia está en constituir el nexo o eslabón de unión del urbanismo con «las necesidades del desarrollo económico-social».

El urbanismo se encuadra por el III Plan de Desarrollo en la organización funcional de la región a través de:

- una política de los asentamientos metropolitanos, urbanos y rurales;
- una política de localización industrial,
- una formulación de acciones de infraestructura y de actividades sectoriales, así como de programas regionales selectivos.

Se trata, por tanto, de configurar urbanísticamente el territorio nacional en función de la ordenación



social y económica (tesis funcional).

No hay duda de que las grandes obras de infraestructura tienen un carácter estatal definido, cuya programación y ejecución es competencia del Estado con cargo al presupuesto nacional. Pero no es menos cierto que la formulación de acciones de infraestructura y de actividades sectoriales, si bien deben tener necesariamente su reflejo en el Plan Nacional de Urbanismo, han de ser también objeto de desarrollo mediante una coordinación administrativa de las correspondientes competencias para su eficaz ejecución.

Este tipo de planificación institucionalmente corresponde al Estado, y tiene un fin programático y coordinador que se proyecta a todo el territorio nacional.

La interdependencia entre Urbanismo y Desarrollo Económico Social es una realidad en la reforma de la Ley del Suelo, de la que cabe esperarse una mayor operatividad y eficacia en la instrumentación de los medios de actuación urbanística, para la obtención de un desarrollo comunitario más ágil, más completo y más equilibrado.

#### **d) EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

[González]<sup>4</sup>

##### **El plan de ordenación urbana**

El plan de ordenación urbana aparece como tabla salvadora de todos los males. Es el plan, un buen plan de urbanismo, el que permitirá superar todas las dificultades y resolver esas distribuciones geográficas óptimas con el fin de asegurar a los hombres y a sus comunidades las mejores condiciones de vida de un modo agradable, que constituyen el objetivo fundamental de todas las políticas nacionales de ordenación del territorio.

Y así ha podido afirmarse, a propósito de la Ley alemana de ordenación del territorio de 1.960, que "desde su entrada en vigor, los Municipios ya no necesitan recurrir a la especulación del suelo", pues "en su lugar ha quedado establecido un régimen urbanístico del suelo, producto de un planeamiento y objeto de una específica regulación legal".

##### **Función del plan**

El plan de urbanismo constituye la pieza fundamental del sistema de intervención estatal. Es indudable que el plan no será suficiente y serán necesarias otras instituciones en las que se concretará la actuación administrativa para hacer efectivo el plan. Pero el plan constituirá la pieza maestra.

"El planeamiento es —según expresión de la Exposición de Motivos de la LS— la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana" (S. 7 abril 1967). Pues sólo a través de los planes es

posible la conversión del suelo rústico en suelo urbano; son los planes los que asignarán a cada zona del suelo su destino urbanístico y los que reglamentarán el uso de los terrenos. Sus "disposiciones sobre ordenación urbana" obligan a "los particulares al igual que a la Administración" (art. 45). Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos por esta Ley —dice el artículo 61, LS—, o en virtud de la misma por los planes de ordenación. "El Plan pasa a ser —dice García de Enterría, por virtud de la Ley del Suelo, la clave de todo el sistema de límites, limitaciones y deberes que en el Derecho urbanístico se concreta para las propiedades incluidas en los espacios planeados. Con ello el Plan pasa a ser, de un simple documento constructivo interno, agotado en sus efectos una vez que las obras de urbanización estuviesen concluidas, que era como hasta ahora se consideraba en nuestro Derecho, un instrumento normativo permanente, al que hay que referir precisamente el contenido de las facultades dominicales de todos los propietarios incluidos en el espacio planeado. Pasa a tener por ello una virtualidad normativa externa de que hasta ahora carecía, y además no cualquier virtualidad, sino precisamente la máxima posible, la predominante, por asegurar la conexión del sistema de límites, limitaciones y deberes de la propiedad con la idea de desarrollo ordenado y unitario de la ciudad a que el concepto material del Plan sirve".

### **Fracaso del planeamiento urbanístico**

La realidad urbanística —por supuesto, no solo la española—no puede ser más desalentadora. Hasta la fecha —y así lo ha reconocido, con más o menos sinceridad, la doctrina de todos los países— las disposiciones adoptadas en materia urbanística se han revelado impotentes, no para llegar a hacer realidad ese ideal inaccesible a que aspiran todos los planificadores de hacer de la tierra un paraíso, sino para resolver los problemas mucho más concretos y acuciantes de cada día.

.No tiene por qué extrañarnos. Se ha dicho: "La planificación está orientada al futuro y como tal es optimista, pues presupone una capacidad en el hombre para controlar su propio destino, por lo menos dentro de ciertos límites. De este modo, la planificación compromete íntimamente al hombre con la naturaleza y la vida. La planificación la hace el ser humano para el ser humano". Basta contemplar las reacciones de ese ser humano, del que hace el plan y del que ha de ejecutarlo, del gobernante y del gobernado, del administrante y del administrado, para conocer de antemano los resultados que pueden esperarse de un plan, de cualquier plan, y, por supuesto, de un plan de urbanismo.

## **EL ORDENAMIENTO DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

### **Plan de urbanismo y derecho**

El plan de urbanismo, por la complejidad de los objetivos que persigue y la diversidad de las técnicas a utilizar, puede estar a cargo únicamente de determinados especialistas. El planeamiento urbanístico es susceptible de ser considerado desde muy distintas perspectivas.

En cuanto es actividad de entidad pública es objeto de regulación por el Ordenamiento jurídico. El plan ha de cumplir unos requisitos, elaborarse y aprobarse a través de un procedimiento regulado por el Derecho y producir los efectos que el propio Derecho prevé.



No puede olvidar los principios de las Leyes fundamentales ni desconocer los derechos en ellas reconocidos. La determinación de fines y la selección de medios para realizarlos podrá ser la tarea de especialistas en las más distintas técnicas. Pero siempre dentro de una normativa, dentro de una regulación.

### **El derecho urbanístico**

Para designar el conjunto de disposiciones que regulan el fenómeno urbanístico se viene empleando, cada día con más frecuencia, la expresión "Derecho urbanístico", del que es pieza fundamental la Ley del Suelo. No quiere ésto decir que estemos ante una disciplina científica autónoma. La expresión no tiene más valor que otras tantas de significado análogo, como la de Derecho agrario, Derecho aeronáutico y hasta las más consagradas de Derecho laboral o Derecho hipotecario. Para que, dentro de la Ciencia jurídica, quepa hablar de una ciencia particular del Derecho positivo, no es suficiente ni necesario su reconocimiento como tal en los planes de estudio de una Facultad de Derecho, ni su objeto vendrá determinado por el contenido que aquellos planes asignen a una disciplina determinada, pues por desgracia falta a veces la correlación entre disciplina académica y ciencia particular.

Si una ciencia es realmente ciencia y no simplemente una colección de conocimientos, en la medida en que se nutre formalmente de sus principios, y en la medida en que, desde cada uno de sus resultados, vuelve a aquéllos, para que exista una ciencia particular, es necesario que se dé un objeto formalmente contemplado desde una singular perspectiva y un conocimiento sistemático del mismo, esto es, la existencia de unos principios que no sólo sean sus "cimientos", sino que recorran todo el cuerpo de la teoría, cuyos concretos desenvolvimientos conceptuales no sean sino proyecciones de esos principios, frente a un supuesto, a su vez, concreto y determinado. "Estos principios son los que hacen de una ciencia tal ciencia, y en el caso de la ciencia jurídica, los que permiten valorarla como un sistema organizado de juicios y de conceptos y no como un vasto inventario de recetas para casos prácticos".

Esto supuesto, cabe hablar del Derecho administrativo como rama autónoma en el sistema general de las ciencias jurídicas, lo que supone —como dice posada - [a existencia de un orden en la realidad que es fuente objetiva del conocimiento del Derecho administrativo, y además entraña la consecuencia de la posibilidad de una ciencia de su objeto, ya que lo único que la ciencia pide es, de un lado, objeto real cognoscible, sujeto racional que conoce, relación de conocimiento reflexivo, y de otro la expresión sistemática del contenido del objeto. Porque el Derecho administrativo aparece con perfiles acusados dentro del Ordenamiento jurídico, como el Derecho especial de la Administración pública, no como un conglomerado de normas jurídicas referibles a la Administración, sino como un conjunto orgánico que es posible reducir a unidad sistemática, informado por unos principios . Pero no puede decirse lo mismo de tantas y tantas ramas del Derecho de que se habla últimamente.

El llamado Derecho urbanístico no es una disciplina jurídica autónoma, sino un conjunto de normas jurídicas de naturaleza distinta, informadas por principios harto diferentes. Lo único que existe común entre estas normas es el objeto social regulado por ellas. Esto explica que, a la hora de catalogar la Ley del Suelo y sus disposiciones complementarias en las colecciones y Recopilaciones legislativas, se incluyan en las más diversas: desde las Leyes civiles a las administrativas, pasando por la "legislación hipotecaria". Y lo cierto es que puede afirmarse que

siempre —o casi siempre— se hace la clasificación con acierto. Pues es una verdad incuestionable que, dentro de la Ley del Suelo, existen unas normas que merecen la calificación de normas puramente civiles —en cuanto regulan las relaciones entre particulares—, al lado de otras típicamente administrativas —en cuanto regulan la actuación de las entidades públicas —, en régimen especial de prerrogativa, en la materia urbanística.

Precisamente por la diferente naturaleza jurídica de las normas que la integran, el orden de las que rigen como supletorias variará en función de aquélla: mientras en unos casos tendrán preferencia, en el orden de supletoriedad, el Código civil o la Ley hipotecaria, en otros la tendrá la Ley de régimen local y sus Reglamentos; en otros, la de procedimiento administrativo, y en otros, la ley general tributaria y la de reforma tributaria.

### **El plan de urbanismo concepto central del derecho urbanístico**

El plan de urbanismo constituye el centro del sistema de ese conjunto de normas que integran el Derecho urbanístico. Todo el llamado Derecho urbanístico es una regulación del plan de urbanismo y de sus efectos; del régimen jurídico de la elaboración del plan, de su ejecución y del régimen urbanístico del suelo con arreglo al Plan.

No es éste el objeto del presente trabajo. No se trata de ofrecer, desde la perspectiva del plan de ordenación urbana como concepto central, un estudio de toda la normativa de la LS. Las aspiraciones son mucho más concretas: estudiar el régimen jurídico de los planes de urbanismo en sentido estricto, con la obligada referencia genérica a sus efectos, pero sin descender al estudio detallado de éstos.

### **e) TIPOLOGÍA DE LOS PLANES**

[Estévez]<sup>5</sup>

En su *sentido gramatical*, tipología es el estudio y clasificación de tipos que se practica en diversas ciencias. Referido a los Planes de urbanismo, será el estudio y clasificación de los distintos Planes que se regulan en el Derecho urbanístico español. *Tipología de los Planes viene a ser, por tanto, un sinónimo de clasificación de los Planes o tipos de Planes.*

Debe recordarse aquí, como en casi todos los aspectos del urbanismo, que, de acuerdo con la doctrina que sienta la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 las Comunidades Autónomas son las competentes para establecer y regular el contenido de los diversos Planes de urbanismo, con sometimiento a las determinaciones de la LS/98 y lo que queda del TR/92.

En su artículo 6º, el TR/76, que viene a sustituir al derogado art. 65 TR/92, establece que *el planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollará a través de un Plan Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento.*

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación podrán tener ámbito supraprovincial, provincial



o comarcal.

Los Planes Generales Municipales se desarrollarán, según los casos, mediante Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle.

El Plan Nacional y los Planes Directores de Coordinación son Planes de ordenación territorial que establecen las grandes directrices del Estado o de las Comunidades Autónomas que habrán de ser tenidas en cuenta por el planeamiento municipal. Los restantes Planes, que son los instrumentos de planeamiento urbanístico propiamente dichos, se clasifican en dos grupos:

1.—**Instrumentos de planeamiento de carácter general** o planeamiento general, donde se encuentran los Planes Generales de Ordenación Urbana, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento y los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

2.—**Instrumentos de desarrollo del planeamiento general.** Dentro de este segundo grupo, podríamos distinguir, a su vez, entre los Planes que tienen por objeto el desarrollo de un determinado ámbito territorial (una parte del suelo urbanizable delimitado por el planeamiento general), donde se encuadran los Programas de Actuación Urbanística y los Planes Parciales, y los que tienen por finalidad la regulación o desarrollo de aspectos especiales o sectoriales del planeamiento, como son los distintos Planes Especiales de Ordenación. Podría, por fin, establecerse un tercer grupo donde se integrarían los Estudios de Detalle, que tienen la peculiaridad de abarcar un concreto y normalmente reducido ámbito territorial y, además, una finalidad también muy específica (fijación de alineaciones y rasantes y/o la ordenación de volúmenes), o bien los Catálogos, que no son propiamente una figura de planeamiento sino que, incluyéndose en el planeamiento correspondiente, tienen por objeto la protección de monumentos, jardines, parques, etc.

3.—Aunque en la legislación urbanística siempre se incluye otra figura, **los Proyectos de Urbanización**, ha de señalarse que estos instrumentos no son propiamente un Plan urbanístico sino un proyecto de obras cuyo objeto es la dotación de infraestructuras urbanísticas a una zona (normalmente coincidente con un polígono o unidad de actuación). No obstante, la legislación urbanística los viene incluyendo entre los Planes desde el momento en que su tramitación es similar a la de otras figuras de planeamiento urbanístico, como son los Estudios de Detalle.

### **Principios de jerarquía y competencia en los planes urbanísticos**

Como tendremos ocasión de analizar en el epígrafe siguiente, los Planes de urbanismo tienen carácter normativo y naturaleza reglamentaria. Por tanto, como toda norma jurídica, *los Planes de urbanismo están sujetos al principio de jerarquía normativa.*

El principio de jerarquía normativa está actualmente recogido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante **LRJ-PAC**). En virtud de lo dispuesto en su artículo 51, las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Este principio se concreta en la prohibición que afecta a todas las disposiciones administrativas de vulnerar los preceptos contenidos en otra de rango superior. Las disposiciones administrativas se

ajustarán al orden de jerarquía que establezcan las leyes.

La jerarquía normativa es aplicable igualmente a los Planes de ordenación. Así se desprende tanto del TR/76 como del Reglamento de Planeamiento Urbanístico (arts. 1, 2, 3, con carácter general, y se reitera en la regulación concreta de cada Plan). En el Derecho Urbanístico español el principio de jerarquía normativa significa:

1. Que el planeamiento general: **los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento** deberán acomodarse a las determinaciones contenidas en el Plan Nacional de Ordenación y en los Planes Directores Territoriales de Coordinación (y ésta a las previsiones de aquél) —art. 2.e RPU.
2. **Los Programas de Actuación Urbanística** habrán de acomodarse a las reglas contenidas en el Plan General de Ordenación Urbana.
3. **Los Planes Parciales** no podrán modificar en ningún caso las determinaciones del Plan General, de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento o del Programa de Actuación Urbanística que desarrollen (art. 44.2 RPU).
4. **Los Planes Especiales** acomodarán sus determinaciones a las contenidas del Plan Nacional y en los Planes Directores Territoriales de Coordinación (art. 2.º y 76 RPU). Cuando el Plan Especial tenga por objeto el desarrollo de las previsiones del planeamiento general, deberán ajustarse a las previsiones de éste.
5. **Los Estudios de Detalle** deberán respetar las determinaciones del planeamiento general o parcial que desarrollen (art. 66.4 RPU).
6. **Los Proyectos de Urbanización** desarrollarán las determinaciones que el Plan (General, Parcial o Especial de Reforma Interior) prevea en cuanto a obras de urbanización, no pudiendo en ningún caso contener determinaciones sobre ordenación, régimen del suelo o de la edificación (art. 67 RPU).
7. **Los Catálogos**, como documentos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales o, en su caso, del planeamiento general, no podrán contravenir las previsiones del Plan que complementan (art. 86 RPU).

Y todos los planes urbanísticos, a su vez, deberán respetar la jerarquía normativa establecida en el art. 51 LRJ-PAC, de manera que cada Plan, además de no poder contravenir las determinaciones de los de rango superior según la escala anterior, están sujetos a la prohibición de establecer previsiones contrarias a las Leyes (en sentido formal y material) del Estado y de las Comunidades Autónomas y, todo este bloque normativo, no podrá contravenir lo dispuesto en la Constitución.

La sanción que nuestro ordenamiento jurídico prevé para la infracción del principio de jerarquía normativa es la nulidad de pleno derecho. El artículo 62.2 de la LRJ-PAC establece: «También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las Leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior...». Nuestra jurisprudencia se hace igualmente eco del principio de jerarquía normativa, como se pone de manifiesto, entre otras, en la STS de 17 de octubre de 1988 (R.A. 7760/88), donde se lee que «...De lo expuesto deriva que en el supuesto de que el Plan inferior infrinja lo dispuesto en aquel otro del que trae su causa la consecuencia ha de ser la nulidad de pleno derecho establecida en los arts. 28 de la ya citada Ley de Régimen Jurídico y 47,2 de la Ley de Procedimiento Administrativo». En el mismo sentido, entre otras, la STS de 20 de mayo de 1977, 28 de junio de 1978, 30 de enero de 1979 y la de 31 de enero de 1980.

Finalmente, los actos de ejecución de los Planes (Proyectos de Compensación o de Reparcelación, otorgamiento de licencias urbanísticas, etc.), quedan asimismo sujetos al principio de

inderogabilidad singular de los reglamentos que, contenido en el artículo 52.2 LRJ-PAC, establece que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquellas tengan igual o superior rango a éstas.

Por lo que respecta al principio de competencia, éste se refiere a que la aprobación de los distintos Planes urbanísticos corresponde a la Corporación Local o Comunidad Autónoma, dependiendo de cada Plan en concreto.

La cuestión de la competencia para la aprobación de los Planes va directamente unida a los principios de autonomía y tutela. La legislación urbanística y la de Régimen Local han querido someter la aprobación de determinados Planes urbanísticos a la tutela de la Comunidad Autónoma. Así ocurre en todos los que están sujetos a un procedimiento bifásico, donde la aprobación inicial y la provisional corresponden al Municipio, y la definitiva al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Esto es lo que ocurre con la aprobación del planeamiento general, con los Programas de Actuación Urbanística y con los Planes Parciales y Especiales que desarrollen y se ajusten al planeamiento general tramitados por Municipios que no sean capitales de provincia o de población inferior a los 50.000 habitantes. En todos estos Planes, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá denegar la aprobación definitiva o introducir modificaciones al Plan provisionalmente aprobado por la Corporación Local siempre que se trate de cuestiones de índole supramunicipal o por razones de legalidad.

En los Planes cuya aprobación inicial y provisional requiere un procedimiento bifásico, entre los que se encuentra el planeamiento general, es de advertir que la competencia de las Comunidades Autónomas, como reiteradamente ha puesto de manifiesto la jurisprudencia, no puede vaciar de contenido la potestad de planeamiento municipal en el acto de aprobación definitiva, debiendo limitarse su potestad de introducir modificaciones en la documentación aprobada provisionalmente por el Ayuntamiento, en lo que se refiere a los aspectos reglados del Plan, a las materias de interés supralocal y, en lo concerniente a los aspectos discrecionales, a los puntos que vulneren el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y a los que tengan conexión con algún aspecto de un modelo territorial superior.

En los restantes casos ha desaparecido la tutela de la Comunidad Autónoma; la potestad de planeamiento está atribuida exclusivamente a los Municipios, que serán competentes tanto para la aprobación inicial como para la definitiva, según el régimen de competencias establecido en la LRBRL.

Así, y teniendo en cuenta la inconstitucionalidad del Plan Nacional de Ordenación, cuya aprobación estaba reservada a las Cortes Generales (art. 118 TR/92), los restantes Planes urbanísticos serán aprobados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 TR/76 —que habrá de entenderse modificado en cuanto las competencias urbanísticas 110 corresponden al Estado sino a las comunidades Autónomas desde la Constitución española de 1978— por los siguientes órganos:

1. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación, al órgano competente de la Comunidad Autónoma; habida cuenta del rango legal que ostentan estos Planes, la competencia para su aprobación corresponderá a su Asamblea legislativa, a propuesta del Consejero competente.
2. Al Consejo de Gobierno la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general (Planes Generales y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento), y al Consejero competente (u otro órgano competente conforme a la legislación autonómica, como puede ser el Director General) la aprobación definitiva de los restantes Planes que han de ser aprobados por la

Comunidad Autónoma: Programas de Actuación Urbanística y Planes Parciales y Especiales de Municipios capitales de provincia o de población inferior a los 50.000 habitantes y, sin límite poblacional, la aprobación definitiva de los Planes Especiales que no desarrollen el planeamiento general.

3. Al Pleno del Ayuntamiento respectivo, la aprobación definitiva de los Estudios de Detalle y Proyectos de Urbanización. En los Municipios capitales de provincia y los de población superior a los 50.000 habitantes, la aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales que desarrollen y se ajusten al Plan General, su aprobación definitiva corresponderá igualmente al Pleno municipal. Igualmente corresponderá al Pleno la aprobación definitiva de los Estudios de Detalle.

La distribución competencial entre los distintos órganos municipales para la aprobación inicial, provisional y definitiva se encuentra regulada en el artículo 4.a de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales que, en resumidas cuentas viene a decir que corresponde al Pleno la aprobación inicial y provisional del planeamiento general y de los Programas de Actuación Urbanística (la aprobación definitiva corresponde a la Comunidad Autónoma). En cuanto al planeamiento de desarrollo, corresponde al Pleno la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los Planes y al Alcalde todos los actos anteriores (aprobación inicial y, en su caso, provisional), así como la aprobación inicial y definitiva de los Proyectos de Urbanización.

Como en su momento se verá, la jurisprudencia limita la competencia de las Comunidades Autónomas a las cuestiones de interés supramunicipal, en lo que respecta a los aspectos reglados del Plan; en lo concerniente a los aspectos discrecionales, la competencia autonómica no debe extralimitarse del control del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de las cuestiones conexas con materias de interés supramunicipal.

Para las Comunidades Autónomas que han aprobado una Ley puente, la competencia para la aprobación definitiva viene regulada en el artículo 118 TR/92, al cual nos remitimos.

### **Naturaleza jurídica de los planes de urbanismo**

El bloque normativo en materia urbanística está integrado por las Leyes, en sentido estricto o formal (aprobada en Cortes o en la Asamblea legislativa de la respectiva Comunidad Autónoma, según el objeto de la regulación sea la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, expropiación forzosa, responsabilidad de la Administración o procedimiento administrativo común, en el primer caso, y las materias propiamente urbanísticas, en el segundo), y las normas de desarrollo, de carácter reglamentario (leyes en sentido material), aprobadas por el poder ejecutivo estatal o autonómico. Este primer bloque normativo es lo que podríamos denominar, en sentido amplio, como «leyes» (art. 2.a. 1 LS/98).

El segundo bloque, al que se remite la legislación urbanística para completar las determinaciones contenidas en sus normas, está integrado por los distintos Planes urbanístico. El planeamiento, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en sentencia núm. 56/1986, se inserta en el ordenamiento jurídico-urbanístico, constituyendo un tipo especial de norma caracterizada por su «territorialización».



El carácter normativo de los Planes de urbanismo es una cuestión discutida por nuestra doctrina y jurisprudencia. La doctrina se encuentra dividida en las tres posiciones siguientes:

- a) La que considera al Plan como un acto administrativo de carácter general y naturaleza no normativa, con destinatarios plurales e indeterminados, entre cuyos representantes se encuentra González Berenguer.
- b) La que los encuadra entre los actos de carácter normativo (García de Enterría-Parejo Alfonso, González Pérez y Lliset Borrell-López Pellicer-Romero Hernández, entre otros).
- c) Una tercera vía, intermedia entre las dos anteriores, para los que el Plan urbanístico es un instrumento que participa de una doble naturaleza: en parte es un acto administrativo y en parte tiene carácter normativo. Entre los defensores de esta posición se encuentra Carretero Pérez.

Nuestra jurisprudencia se ha situado entre las dos últimas posiciones, aunque son mayoritarias las sentencias que consideran que son actos de carácter normativo, siendo esta la línea dominante en los últimos tiempos. El Tribunal Supremo, desde la sentencia de 8 de mayo de 1968 ha subrayado el carácter normativo de los Planes en jurisprudencia casi constante, de la que es paradigma la STS de 17 de octubre de 1988, citada después por otras muchas para reafirmar la naturaleza normativa del Plan, como sucede en la de 27 de junio de 1994. En cualquier caso, las sentencias que consideran que la naturaleza de los Planes es de carácter mixto o intermedio, enfatizan su naturaleza normativa, como sucede en la STS de 22 de mayo de 1974, entre otras «... al entrar en el debatido tema de la naturaleza, normativa o no, de los Planes, es en todo caso evidente que hay en su contenido al menos una parte que tiene aquel carácter...».

En fin, la admisión de la naturaleza normativa de los Planes urbanísticos es la línea doctrinal que hoy sigue nuestra jurisprudencia, como se pone de relieve en la STS de 23 de junio de 1994, que recuerda las de 7 de febrero de 1987, de 22 de enero de 1988, 9 de mayo de 1989, 16 de octubre de 1990, 19 de febrero de 1991, 16 de septiembre de 1992, 30 de marzo de 1993. Más recientemente, las de 26 de abril o 16 de mayo de 1996.

El doble carácter de los Planes —carácter normativo y acto singular— se pone de manifiesto también en diversas sentencias, entre las que pueden destacarse, por su claridad, la de 30 de enero de 1990: «...Una jurisprudencia ya reiterada ha señalado, por una parte, el doble carácter normativo y de acto singular que el contenido de los Planes tiene...», o la de 3 de marzo de 1980.

Los Planes son, en definitiva, la toma en contacto con la realidad de las normas generales contenidas en la legislación urbanística.

Su carácter normativo se deriva del artículo 2.1 LS/98, y se colige, además, del hecho de que todo Plan contiene un conjunto de normas delimitadoras de los derechos y deberes de los propietarios de los predios. Dichas normas son de carácter general y obligatorio, y, como cualquier norma jurídica, están sujetas al principio de jerarquía normativa.

Desde otro punto de vista, pero también íntimamente ligado a la naturaleza normativa de los Planes, el TS declara la posibilidad de su impugnación indirecta, en sentencia de 17 de octubre de 1988 (R.A. 7848/88).

Esto no quiere decir que absolutamente todos los Planes tengan carácter normativo. Así será respecto de los Planes propiamente dichos, entre los que se encuentran, en un destacado lugar, los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento. También gozan de esta categoría jurídica todo el planeamiento de desarrollo, es decir, los Programas de Actuación Urbanística, los Planes Parciales, Planes Especiales y los

Estudios de Detalle, además de los Planes Directores Territoriales de Coordinación que, en su caso, aprueben las Comunidades.

No tienen carácter normativo las Proyectos de Urbanización, los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y los Catálogos, al carecer de virtud ordenatoria.

El carácter normativo de los Planes se concreta en su naturaleza reglamentaria. Si el Reglamento se define como la disposición administrativa de carácter general, dictada por el poder ejecutivo y con carácter obligatorio; y si los reglamentos pueden ser, dependiendo de la autoridad de que emanen, estatales, autonómicos o locales (ordenanzas y reglamentos), tenemos que los Planes de urbanismo, al gozar de naturaleza normativa, han de incardinarse jurídicamente en el ámbito de los reglamentos. Esto se desprende del artículo 2.1.Q de la LS/98: «Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios».

En nuestro Derecho Administrativo Local esta naturaleza reglamentaria queda claramente reforzada con la obligación, contenida en el artículo 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los Entes locales, se publican en el Boletín Oficial de la Provincia y no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto.

La diferencia entre uno u otro grupo (instrumentos de carácter normativo y no normativo) es importante, ya que sólo los que se encuadran dentro del primero pueden ordenar, en mayor o menor medida según el alcance del Plan a que nos refiramos, su territorio, fijando las distintas determinaciones que después habrán de ser observadas en los procesos de ejecución del planeamiento, mediante los distintos sistemas de gestión (compensación, cooperación y expropiación, o bien directamente cuando se actúe sobre suelo urbano no incluido en unidades de actuación), y en el momento de la concesión de la licencia urbanística. Sin embargo, los instrumentos no normativos son meros instrumentos auxiliares del planeamiento y, como tales, carecen de virtud ordenatoria.

Ahora bien, como dice la sentencia de 17 de octubre de 1988, la naturaleza normativa de los Planes debe ser matizada en razón del heterogéneo contenido de aquéllos; como la doctrina ha indicado con acierto, el planeamiento engloba la actuación de dos potestades distintas, una de auténtica naturaleza reglamentaria —normas relativas a la utilización del suelo, etc.— y otra que se traduce en la ejecución de obras públicas de urbanización —dirigida a la transformación material de la realidad, sin la cual el Plan será un «dibujo muerto».

## **f) EL PLANEAMIENTO GENERAL**

[Estévez]<sup>6</sup>

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.

A continuación se analizará el contenido de los dos primeros instrumentos de planeamiento urbanístico. Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano serán estudiados en el epígrafe 7° del Capítulo VI de esta obra.

### **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.

### **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.

## **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 procederse 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.

## **Clasificación y régimen jurídico del suelo**

Todo el suelo del término municipal habrá de clasificarse como urbano, urbanizable o no urbanizable, en función de las características

de los terrenos. No obstante, el art. 20 RPU contempla la posibilidad de que el Plan prescinda de alguna de estas clases o categorías de suelo, si las circunstancias que concurren en el Municipio así lo aconsejaren o no se dieran las condiciones objetivas precisas para incluir terrenos en los tipos o categorías de suelo de que se prescinda.

El cambio introducido por la LS/98 en nuestra legislación urbanística, es fundamental. En la anterior legislación urbanística la clasificación de unos terrenos como suelo urbanizable precisaba ser justificada en el Plan General, en función de las necesidades de crecimiento de la población o de otras circunstancias, como la dotación de urbanizaciones para segunda residencia, necesidades turísticas, etc. Según la regulación actual (art. 10), el futuro suelo urbanizable tendrá carácter

residual, es decir, que estará formado por toda aquella superficie de terreno del término municipal que no haya sido clasificada como suelo urbano, en función de que los terrenos ya estén transformados o cuenten con infraestructura urbanística (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica), o bien que estén edificados al menos en sus dos terceras partes del espacio servido por las redes de los indicados servicios, o que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo (art. 8.9 LS/98); ni como suelo no urbanizable por estar sometido a un régimen especial de protección (art. 9.e LS/98). En todo caso, el Plan habrá de delimitar los ámbitos espaciales a los que corresponda cada uno de los tipos y categorías de suelo en él establecidas.

La asignación de superficies en cada uno de los tipos y categorías de suelo habrán de justificarse en función de las circunstancias de hecho existentes, de las previsiones sobre el asentamiento de la población o de las actividades y servicios de carácter colectivo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 y siguientes del RPU.

El contenido del Plan General está siempre en función de la clase de suelo de que se trate, y va desde una descripción detallada en suelo urbano donde se describirán pormenorizadamente los usos (residencial, industrial, comercial...) e intensidades de edificación (número de alturas, fondos edificables), alineaciones, rasantes, etc., hasta la genérica en el suelo urbanizable (definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio; establecer genéricamente los usos y niveles de intensidad...), pasando por la preservación del proceso de desarrollo urbano en suelo no urbanizable.

La función de clasificación del suelo no es discrecional, al menos respecto del suelo urbano, como a continuación se verá.

El artículo 20 del RPU determina que el Plan General clasificará el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable.

## 1. Suelo urbano

Tendrán la condición de suelo urbano (art. 8.º LS/98, que modifica el artículo 81 TR/76 y el 21 RPU):

a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. En defecto de regulación autonómica será de aplicación el artículo 81 TR/ 76 Y 21 RPU, que exigen que la ordenación esté consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el PGOU para ellos proponga.

b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

Como a continuación tendremos ocasión de comprobar, la función de clasificación del suelo no es discrecional, al menos respecto del suelo urbano. En este sentido, el TS, en sentencia de 9 de febrero de 1994, entre otras muchas, considera que la Administración queda vinculada por una realidad que ha de reflejar en sus determinaciones clasificatorias. Así lo viene declarando reiteradamente la jurisprudencia —sentencias de 27 de enero y 30 de diciembre de 1986, 26 de enero y 21 de septiembre de 1987, 8 de marzo de 1988, 20 de marzo y 17 de junio de 1989, 5 y 19 de febrero de 1990, 8 de julio de 1981, 23 de julio de 1992, etc.— que subraya que «la clasificación de un suelo como urbano constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador

que ha de definirlo en función de la realidad de los hechos».

En la sentencia de 3 de mayo de 1995 se aclara que si bien la clasificación de terrenos como suelo urbanizable o no urbanizable es una potestad discrecional del planificador, no ocurre así respecto del suelo urbano. Por su parte, la STS de 14 de junio de 1993, pone el énfasis —más gráficamente—, en la integración en la malla urbana para dilucidar si el suelo ha de ser clasificado como urbano. Nuestra jurisprudencia ha dado, por otra parte, un gran paso al admitir la revisión del criterio de la Administración sobre la clasificación del suelo urbano pudiendo llegarse, incluso, a la clasificación directamente por los Tribunales.

La clasificación de unos terrenos como suelo urbano comporta la consecuencia inmediata de que los terrenos podrán ser edificados cuando los terrenos adquieran la condición de solar, o cuando se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y la edificación (art. 39 RGU).

Para autorizar en suelo urbano, no incluido en polígonos o unidades de actuación, la edificación de terrenos que no tengan la calificación de solar, será preciso, como garantía de las obras de urbanización, el cumplimiento de los requisitos relacionados en el artículo 40 RGU (prestación de fianza y demás requisitos que relaciona dicho precepto). Si dichos terrenos se encuentran en polígonos o unidades de actuación, podrá asimismo solicitarse licencia de edificación siempre que se cumplan los requisitos del artículo 41 RGU (entre los que se encuentra el de que hubiese ganado firmeza en vía administrativa el acto de aprobación del Proyecto de Reparcelación o de Compensación, si uno u otro fueren necesarios para la distribución de beneficios y cargas del Plan).

## 2. Suelo urbanizable

Constituirán suelo urbanizable los terrenos que no tengan la condición de suelo urbano o no urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable (art. 10 LS/98).

Por su parte, el art. 22 RPU consideraba como suelo urbanizable los terrenos que el Plan General Municipal declare aptos, en principio, para ser urbanizados.

Una de las principales novedades de la LS/98 consiste precisamente en que si anteriormente el Plan General tenía que justificar la aptitud de los terrenos que se clasificaban como suelo urbanizable para ser urbanizados, ahora el planeamiento no tendrá que llevar a cabo justificación alguna sino que el suelo urbanizable será definido por exclusión, ya que el suelo urbano será precisamente aquella porción del término municipal que queda en el término municipal que no haya sido clasificado como suelo urbano ni como suelo no urbanizable. El planificador dispone, de este modo, de una amplia potestad discrecional a la hora de determinar dónde hayan de situarse los futuros asentamientos de la población, industrias, etc., como se pone de manifiesto, entre otras, en la STS de 24 de julio de 1987. Esta doctrina jurisprudencial está hoy absolutamente consolidada —sentencias de 30 de octubre de 1990, 29 de enero de 1992, 23 de marzo y 14 de abril de 1993, etc.—, como se pone de manifiesto en la STS de 15 de julio de 1995. Estamos, pues, ante una clase de suelo residual, según el criterio inspirador de la nueva Ley del suelo.

El hecho de que la clasificación del suelo urbanizable es una potestad discrecional se pone de manifiesto, entre otras, en la sentencia de 22 de mayo de 1995:



«Hemos dicho en múltiples ocasiones (sentencia de 23 de marzo de 1993, etc.) que la Administración tiene una clara potestad discrecional para, según el modelo de planeamiento que haya elegido, determinar qué suelo haya de urbanizarse en el futuro y qué suelo haya de preservarse de toda urbanización.»

Otra de las grandes novedades de la LS/98 consiste en la forma en que se materializarán los derechos de los propietarios de suelo urbanizable. En virtud de lo dispuesto en sus artículos 15 y 16, los propietarios de suelo clasificado como urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos. Además, tendrán derecho a promover su transformación instando a la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que al efecto disponga la legislación urbanística autonómica. Este derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación en el Ayuntamiento respectivo del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que el planeamiento general delimite los correspondientes ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo. En otro caso, las Comunidades Autónomas, a través de su legislación urbanística, regularán la tramitación, determinaciones y contenido de la documentación necesaria para proceder a esa transformación.

Aunque la LS/98 no distingue ya, siguiendo el criterio introducido en el Real Decreto-Ley 5/1986, de 7 de junio, y en la Ley 7/1997, de 14 de abril, entre el suelo urbanizable programado y el no programado, refundiéndose ambas categorías de suelo, que pasan a denominarse suelo urbanizable, es necesario analizar someramente cada una de estas categorías en que se dividía esta clase de suelo, ya que, de acuerdo con las disposiciones transitorias de la LS/98 en el régimen transitorio, que abarcará desde la entrada en vigor de la nueva Ley hasta que se proceda a la revisión del planeamiento general, seguirán tramitándose los Programas de Actuación Urbanística para incorporar al proceso de urbanización el suelo urbanizable no programado; si bien el régimen de derechos y deberes aplicable tanto al suelo urbanizable programado como al suelo apto para urbanizar y al suelo urbanizable no programado será el previsto en la nueva Ley para el suelo urbanizable (disposición transitoria primera, regla b).

De este modo, dentro del suelo urbanizable, el Plan podía establecer todas o algunas de las siguientes categorías:

a) Suelo programado, constituido por aquel cuya urbanización deba ser desarrollada según el programa del propio Plan.

En el suelo clasificado como urbanizable programado habrán de incluirse las superficies necesarias para los nuevos asentamientos de población y de actividades productivas cuya implantación se prevea en el programa y el establecimiento de aquellas partes de los sistemas generales necesarios para el desarrollo de las previsiones sobre población y las actividades citadas anteriormente (art. 23.1 RPU).

La clasificación del suelo como urbanizable programado y el establecimiento del correspondiente Programa se realizará teniendo en cuenta criterios de ponderación que valoren dentro de cada etapa (art. 23.2 RPU):

- a) La situación existente.
- b) Las características de desarrollo urbano previsible.

- c) La necesidad de producir un desarrollo urbano coherente en función de la estrategia a largo plazo del Plan.
- d) La adecuada proporción entre los nuevos asentamientos y el equilibrio urbano.
- e) Las previsiones sobre inversión pública y privada.

Por lo que respecta a su régimen jurídico, en suelo urbanizable programado, en tanto no se aprueben los Planes Parciales y se ejecuten las correspondientes obras de urbanización, no se podrá edificar ni levantar otras instalaciones; sin embargo, podrán realizarse las obras correspondientes a la infraestructura del territorio o a los sistemas generales determinantes del desarrollo urbano o ejecutarse aquellas otras de carácter provisional a que se refiere el artículo 17 LS/98.

Podrá edificarse en esta categoría de suelo, previa aprobación del Plan Parcial y Proyectos de Urbanización correspondientes, antes de que los terrenos estén totalmente urbanizados, siempre que se cumplan los requisitos señalados en el artículo 41 antes referido, y con los efectos expresados en el mismo (art. 42.2 RGU).

- b) Suelo no programado, integrado por el que podía ser objeto de urbanización mediante la aprobación de Programas de Actuación Urbanística.  
Su contenido y criterios para la clasificación del suelo con esta categoría se encuentran regulados en el artículo 23 RPU.

En lo concerniente a su régimen jurídico, los terrenos incluidos en un Programa de Actuación Urbanística, en tanto no se apruebe el correspondiente Plan Parcial, serán de aplicación las previsiones del artículo 42 RGU citadas en relación con el suelo urbanizable programado (art. 43 RGU)

No obstante lo anterior, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 RGU, los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado estarán sujetos a las siguientes limitaciones, además de las que resulten de la legislación sectorial aplicable, en tanto no se aprueben Programas de Actuación Urbanística:

1. Deberán respetarse las incompatibilidades de usos previstos en el Plan General.
2. No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas.
3. Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el referido artículo 44 RGU, las siguientes edificaciones o instalaciones: edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural y edificios aislados destinados a vivienda familiar en los lugares en los que no exista posibilidad de formación de núcleo de población (que será supletorio y, por tanto, aplicable sólo en defecto de legislación autonómica).

### **3. Suelo no urbanizable**

Constituirán suelo no urbanizable los terrenos en que concurra alguna de las circunstancias siguientes (art. 9 LS/98, que modifica el art. 80 TR/76 y 24 RPU.):

1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los Planes de ordenación territorial o legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero, o por sus riquezas naturales, así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano.

En consecuencia, el suelo no urbanizable deja ya de ser una clase residual de suelo, como sucedía en la legislación anterior (decía el art. 80 TR/76 y su correlativo 24 RPU que se incluirían en esta clase de suelo los terrenos que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores).

Los propietarios de suelo no urbanizable tendrán los siguientes derechos (art. 20 LS/98):

a) A usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento. El procedimiento para el otorgamiento de las correspondientes licencias urbanísticas es objeto de análisis en el epígrafe 3.3 del Capítulo XXI.

b) Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1.9 del artículo 9.

En suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que en ningún caso puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

Los espacios que por sus características, según el Plan General, deban ser objeto de una especial protección no podrán ser dedicados a utilizaciones que impliquen transformación de su destino o naturaleza o lesionen el valor específico que se quiera proteger (art. 45 RGU).

## **Objeto**

El RPU determina que el objeto específico de los Planes Generales será, según la clase de suelo de que se trate:

a) En suelo urbano, completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultase procedente; definir aquellas partes de la estructura general del Plan correspondiente a esta clase de terrenos, y proponer los programas y medidas concretas para su ejecución (art. 16.1 RPU).

En suelo urbano la ordenación dada por el Plan General será normalmente tan detallada que no necesitará ser desarrollada por otras figuras de planeamiento salvo, excepcionalmente, para determinadas zonas, donde podrán remitirse a su desarrollo mediante Planes Especiales o Estudios de Detalle si en el momento de la aprobación del Plan General no fuese posible u oportuna la ordenación detallada de esas concretas zonas. Salvadas estas excepciones, el Plan



General se comportará en suelo urbano como si de un Plan Parcial o Especial se tratase.

Para realizar estas operaciones, los Planes Generales han de partir del análisis de la situación urbanística existente en el momento de su aprobación, bien para conservarla o para rectificarla, directamente a través de las previsiones del propio Plan o mediante la remisión al correspondiente Plan Especial de Reforma Interior (PERI) que habrá de desarrollar las previsiones básicas establecidas por el Plan General (16.2 RPU) respecto a cuestiones fundamentales como alturas máximas, usos, intensidades de ocupación, etc.

b) En suelo urbanizable, los Planes Generales tienen un objetivo menos ambicioso que en el suelo urbano. Se limitarán a definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio; establecer, según sus categorías, una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad; y fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo referidos a un conjunto de actuaciones públicas y privadas.

En suelo urbanizable no programado, categoría de que, como se dijo en el epígrafe anterior, aunque ya ha desaparecido en la nueva legislación estatal seguirá subsistiendo hasta que se proceda a la revisión del planeamiento general, los Planes Generales regularán la forma y condiciones en que podrán incorporarse al desarrollo urbano actuaciones no programadas mediante la formulación de los correspondiente Programas de Actuación Urbanística para la realización de unidades urbanísticas integradas (art. 17 RPU).

c) En suelo no urbanizable, los Planes Generales establecerán las medidas y condiciones apropiadas para la conservación y protección de sus elementos y, a tal efecto, tendrán por objeto específico, preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje (art. 18 RPU).

### **g) CLASES DE PLANES**

[González-Berenguer]<sup>7</sup>

Ante todo, la ley divide los planes en territoriales (determinados porque el espacio geográfico que ordenan lo ordenan en todos los aspectos) y especiales (determinados por la finalidad que tienden a proteger, para la cual se atiende a un solo aspecto de la ordenación). Naturalmente que también estos segundos se refieren a un espacio territorial determinado.

En el primer aspecto, el artículo 6.º, prevé un plan nacional de urbanismo, además de los provinciales, municipales y comarcales. Debe hablarse también de los planes intermunicipales, y, desde luego, dentro de los planes municipales hay que distinguir el plan general de cada Municipio y sus subdivisiones en planes parciales.

#### **Plan nacional**

El plan nacional y los provinciales muy poco tienen de común (salvo su condición de ser previsión de una actuación para un tiempo futuro) con los planes municipales. El plan nacional y los

provinciales hacen referencia al emplazamiento de los centros de producción y residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población española en el territorio nacional (art. 3.º c); se refieren, por consiguiente, al aspecto de política de la distribución de las masas de viviendas, de equilibrio regional, de planeamiento de la demografía (que no es lo mismo que planeamiento demográfico). Suponen el aspecto magno de la Ley del Suelo, que desgraciadamente esta todavía, por completo, por desarrollar, y al que la propia ley apenas si alude. Para atender a esta importantísima faceta de la intervención administrativa, el Ministerio de la Vivienda tiene planeado un proyecto de ley que divide el territorio nacional en zonas de absorción y zonas de vaciamiento.

La intensa industrialización a que España está sometida está creando un grave problema de distribución de masas. España está viendo cómo se despueblan extensísimas regiones, mientras que otras reciben gentes hasta llegar a una verdadera apoplejía demográfica. Ello crea un gravísimo problema, de alcance nacional. Independientemente de los problemas humanos que toda emigración, aunque sea interna, lleva consigo, tenemos los graves problemas económicos para todo el cuerpo nacional (verdaderas anomalías en el consumo, proceso de enriquecimiento y empobrecimiento respectivo, agravados por el efecto multiplicador, etc.) y los graves problemas de ubicación y alojamiento que se nos plantean en las actuales zonas de recepción.

A subvenir tan graves problemas atiende la ley proyectada, supliendo así el silencio de la Ley del Suelo. A este respecto, el artículo 7º de la ley dice «que el Plan Nacional de Urbanismo configurará 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».

### **Planes territoriales**

### **Planes provinciales**

Con una envergadura mucho menor, pero atendiendo también a algo sustancialmente igual a la finalidad del plan nacional, que es la distribución de masas en una zona inmensamente grande, y separándose radicalmente de los fines de los restantes planes (que son la ordenación de viales y edificios, fundamentalmente), aparecen los planes provinciales, de los que tampoco la Ley del Suelo se ha ocupado casi (si no es para fijar para ellos, puesto que no hay excepciones, el mismo modus procedendi que se determina para la elaboración de los otros planes), y cuyos planes provinciales aparecen regulados en un solo artículo (el 8.º), que determina algo más de lo que determinaba el 7.º para el plan nacional, ya que esta vez se nos dice qué documentación integra el plan provincial: información urbanística de la provincia, memoria de fines y bases, ordenación de la estructura urbanística, coordinación con los planes generales de las más importantes poblaciones provinciales, normas urbanísticas para la defensa de comunicaciones, naturaleza, paisaje y patrimonio artístico; así como para la edificación allí donde no hubiere plan: justificación socioeconómica de todo ello y programa de actuación para el desarrollo de planes parciales.

El plan provincial —aún no elaborado más que en dos provincias españolas: Guipúzcoa y Barcelona—, aunque no regulado sino por un solo artículo de la Ley del Suelo, merece un más detenido estudio. Pueden distinguirse en el artículo 8.º de la Ley del Suelo, ante todo, dos elementos: el integrado por el estudio de la situación antecedente al plan y el plan mismo, enlazados por una justificación (que se desdobra a su vez en justificación socioeconómica (ap. f) y memoria (ap. b). Quedan como integrantes del plan propiamente dicho los apartados c) (ordenación de la estructura urbanística de la provincia) y e) normas urbanísticas). Hay, por último,

una referencia a los planes generales vigentes ap. d), y otra, bastante confusa, al programa de actuación para el desarrollo de planes parciales, régimen del suelo y realización de obras (ap. g).

Constituye, pues, lo esencial del plan provincial la ordenación de la estructura urbanística de la provincia y las normas a que se refiere el apartado e). En cuanto a lo primero —que es lo más radicalmente propio del plan provincial—, debemos entender por ordenación de la estructura urbanística la distribución a escala provincial de las zonas de recepción o emisión de los lugares con su respectiva destinación (predominantemente turística, o residencial, o industrial, o agrícola, etcétera). Este documento, que, repetimos, es a nuestro juicio el fundamental del plan, será una especie de gran zonificación provincial, acompañada del sistema principal de líneas de comunicación.

En cuanto a las normas, hay que distinguir dos clases de ellas, completamente diferentes: unas, caracterizadas por su finalismo (defensa de comunicaciones, de la naturaleza, del paisaje o del patrimonio artístico), y orientadas primordialmente a la protección de bienes de carácter estético. Pero aquí aparecen otras normas, cuyo carácter es actuar de subsidiarias "en cuanto a la edificación" en los lugares —"todos"— sin plan aprobado. El artículo 24 de la ley atribuye a las Diputaciones la competencia para promover planes provinciales.

## **Planes generales**

### **Introducción**

Fundamental en este estudio son los planes generales, verdadera rueda maestra en toda la mecánica de la ley. El plan general es realmente la suprema norma urbanística para cada núcleo de población. Ningún adjetivo resultaría exagerado para dar a entender la importancia del plan dentro del sistema. Basta decir que cuanto digamos acerca de qué cosa son los planes y de la condición de elemento sine qua non para la efectividad de la ley que el plan tiene, debe predicarse, en primer lugar, del plan general.

Lo importante del plan se deduce asimismo de las determinaciones y documentación que para el plan contiene el artículo 9.º Estas determinaciones son: la zonificación del territorio, el sistema de espacios libres, la situación de los centros de interés público y el trazado y característica de la red general viaria. Además de ello, el plan delimita el perímetro urbano "para la aplicación fuera del mismo de las normas sobre edificaciones en el suelo rústico". Esta determinación final del plan general ya es suficiente para darnos a entender la inmensa importancia del plan. La radical diferencia existente entre suelo rústico y urbano se concreta precisamente en el plan general.

Después veremos que existen unos criterios para la distinción del suelo, suelo que el artículo 62 de la ley divide, para aquellos Municipios en que haya plan, en urbano, de reserva urbana y rústico. El artículo 63 nos dice qué se entiende por suelo urbano (con un criterio aparentemente diferente del sustentado en el artículo 9.º, 1, e). En realidad, ambos criterios pueden concordar, ya que el artículo 9.º está pensado en la división bipartita (rústico-urbano) y el artículo 62 en la división tripartita (rústico-reserva y urbano). La clasificación, en definitiva, es ésta: suelo comprendido en un plan general es suelo urbano propiamente dicho (definido en el artículo 63), y suelo de reserva urbana (definido en el artículo 64).

El suelo exterior al plan es rústico.

Hay que reconocer, sin embargo, que la ley es suficientemente realista como para darse cuenta que también sin plan general existirá suelo urbano, y así, con criterio matemático, como ha dicho

Enterría, define aquél cuando no hay plan como el edificado, al menos, en un 20 por 100 de su extensión. La eficacia del apartado e) del artículo 69 radica en el cambio de criterio para la determinación de qué cosa sea suelo urbano y, sobre todo, radica en el enorme ensanchamiento de la zona urbana que, gracias al cambio de criterio, vamos a tener.

Independientemente de ello, podemos decir que el plan general determina dos cosas: la zonificación y el sistema viario principal.

### **Documentación**

Para lograr las tres cosas dichas (fijación de la zona urbana, zonificación de ella y el sistema viario) la ley exige los documentos siguientes:

- a) Información urbanística (estado actual).
- b) Memoria.
- c) Planos.
- d) Normas urbanísticas.
- e) Estudio económico financiero y programa de actuación.

Aquí, como anteriormente en cuanto a los planes provinciales, conviene un desmenuzamiento de las exigencias de la ley.

Se parte de un estado de hecho (información urbanística y estudio económico financiero). Sobre ellas se edifica el verdadero plan general, integrado por dos documentos esenciales: las normas urbanísticas y los planos. Es indudable que las normas urbanísticas son las ordenanzas de construcción y viviendas a que se refieren los artículos 136 y 691 de la Ley de Régimen Local, y que, a nuestro juicio, no son verdaderas ordenanzas.

Por último, hay también aquí una previsión de carácter metodológico, ordenándose dividir la actuación en períodos de cinco años, con lo cual la revisión prevista cada quince años en el artículo 37 parece ser objeto de un escalonamiento, puesto que es indudable que si algún sentido tiene este programa de actuación quinquenal es el de introducir las novedades que la experiencia aconseje en los quinquenios sucesivos y en base a lo ocurrido en los quinquenios anteriores.

### **La zonificación**

Introducción.—Finalidad esencial de todo plan es la distribución de la tierra ordenada en fragmentos de terreno destinado, según sus características naturales, o cuando no existan éstas, según una racional previsión del propio plan, a un destino homogéneo. Estas porciones son las llamadas zonas, a las cuales alude incidentalmente la ley, sin regularlas, cosa lógica dada su determinación por criterios eminentemente de hecho. Es palmaria, no obstante, la evidencia de que una de las finalidades de los planes, según la ley, es la distribución del terreno ordenado en zonas.

Las zonas son porciones del conjunto sujetas a un régimen y destinación homogéneos. Es importante la observancia de la zonificación para evitar la anarquía urbanística. Y es precisamente en este aspecto en el que aparece una importante interferencia entre órganos urbanísticos específicos y los llamados a controlar la ubicación de industrias y actividades fabriles en general, según el Reglamento de 30 de noviembre de 1961: nos referimos a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. Esta interferencia parece que debe resolverse en el sentido de atribuir a las Comisiones de Servicios Técnicos las competencias sobre la materia, dada la redacción del Estatuto de Gobernadores de 10 de octubre de 1958 y dado el hecho de que en la Comisión de

Servicios Técnicos figuran representantes de la de Urbanismo, y no a la inversa.

**La zona de reserva.**—Cuestión diversa, aunque también in-cluible, sin duda, en el estudio de la zonificación, es la de la división de terreno ordenado en urbano y de reserva urbana. El régimen del suelo urbano es el previsto en la Ley del Suelo, ley que toda ella es precisamente el estatuto de este suelo. Ahora interesa aludir a la zona de reserva urbana, innovación interesantísima de la ley, por cuanto permite un ensanchamiento de la zona de régimen urbano sin recurrir a la modificación del plan general.

En primer lugar conviene recordar los conceptos de casco urbano (sectores urbanizados, a medida que la construcción ocupe las dos terceras partes de la superficie edificable en cada polígono, según el artículo 12, 4, Ley del Suelo), suelo urbano (que a su vez admite dos variantes, según haya o no plan general) y suelo de reserva urbana. Es suelo urbano propiamente dicho, allí donde hay plan general, el constituido por el casco (concepto que ya conocemos), más el terreno urbanizado, más el terreno que aún sin urbanizar esté enclavado en sectores en que ya hubiere plan parcial. Brevemente, se dice que es suelo urbano propiamente dicho el casco, más lo urbanizado, más lo parcialmente ordenado. El resto de la zona incluida en un plan general, que no sea casco, ni esté urbanizado, ni ordenado con planes parciales, es la reserva urbana; ya se comprende que la reserva urbana sólo existe en los Municipios donde haya plan general. Y, en efecto, esta deducción lógica la confirma la ley en el artículo 66, que divide, para los casos de carencia del plan general, el territorio en suelo urbano y rústico, sin hablar esta vez de la reserva urbana, y dice que es suelo urbano el terreno comprendido en un perímetro edificado, al menos, en un 20 por 100 de su extensión superficial. De aquí se deduce que es mucho más extenso el concepto de suelo urbano que el de casco urbano; se deduce también que el concepto de suelo urbano es más extenso en los lugares donde hay plan general que en aquellos en que se carece de planes, ya que si bien es cierto que lo edificado en un 20 por 100 es mucho más extenso que lo edificado en un 66 por 100; también es verdad que el artículo 63, al definir el suelo urbano en los sitios donde hay plan general, añade que a esa zona edificada en un 66 por 100 debe añadirse la zona ya urbanizada y la que aún sin urbanizar estuviese parcialmente ordenada. He aquí uno de los aspectos de la eficacia del plan general: el hacer surgir la zona de reserva y el ensanchar la zona del suelo urbano.

Es zona de reserva aquella que no es casco y a la que aún no ha llegado un estado de hecho (la urbanización) o un arma jurídica determinada (el planeamiento parcial), y que no es rústica, por tener plan general. Esta misma es —con otras palabras— la definición del artículo 64.

La zona de reserva tiene un régimen jurídico urbanístico específico, constituido fundamentalmente por el artículo 68 de la ley, que dice: "Los propietarios de suelo de reserva urbana no podrán realizar, sin perjuicio de lo previsto en el párrafo 2 del artículo 47, obras o instalaciones ni destinar los terrenos a usos o aprovechamientos distintos de -los que determine el plan general de ordenación." Por consiguiente, en la zona de reserva hay ya una destinación difusa prevista en el plan general; sin embargo, cabe en ella la posibilidad de edificaciones, con mucha mayor libertad de lo que cabría en la zona ordenada; pero, sobre todo —y esta es la gran virtualidad de la zona de reserva—, sucede que gracias a esta distribución puede edificarse fuera de la zona ordenada sin atenerse a las graves limitaciones que para la zona no ordenada establece el artículo 69; concretamente, la zona de reserva elimina la limitación de la edificabilidad a 0,2, establecida como norma universal para las construcciones en zona rural.

Fijado cuál es el régimen de la zona de reserva, conviene hablar de la delimitación física de ésta. No es zona de reserva el casco, es decir, lo edificado en los dos tercios (cualquiera que sea el fuste

y la categoría de los edificios); no es zona de reserva lo urbanizado. Aquí aparece de nuevo otro de los aspectos de la eficacia traumática del plan: si el plan general dice que se entiende por solar —y, correlativamente, por terreno urbanizado— el terreno que tenga un solo servicio, incluso sólo el encintado de aceras, tal terreno es en efecto solar (véase 63, 3), y, por consiguiente, tal terreno ya no es zona de reserva, puesto que está urbanizado. Si el plan no dice nada, entonces sólo es suelo urbanizado el que posee los cinco servicios esenciales. Por último, no es zona de reserva la que tiene plan parcial.

Se plantea el siguiente problema: si puede considerarse fuera de la zona de reserva y dentro del suelo urbano aquel que, comprendido desde luego en el plan general, está efectivamente edificado con edificios industriales y carece de plan parcial. No cabe duda de que tal terreno es urbano si la edificación rebasa los topes del artículo 12. La duda surge en los casos en que no se ha alcanzado tal densidad; Mola de Esteban Cerrada la resuelve en el sentido de que tal terreno es urbano apoyándose en la posibilidad prevista en la Ley del Suelo y en la Ley de Régimen Local de permitir la edificación de industrias en terrenos que aún no tienen la consideración de solar. Tales permisos, en efecto, no tienen encaje en el sistema si éste se integra por el dato de que las zonas industriales efectivamente existentes no son suelo urbano hasta que alcanzan los dos tercios de densidad edificada.

### **Las zonas Industriales**

Para concluir con el punto de la zonificación, digamos que, en definitiva, la máxima operatividad de este aspecto del planeamiento se da precisamente en la distribución de zonas industriales, y es aquí donde se plantean los mayores problemas. Naturalmente que la zonificación abarca todas las posibles destinaciones del terreno, y de ella depende el adecuado equilibrio entre masa residencial, masa verde y masa fabril. Tales deben ser las presiones a que las Comisiones de Urbanismo se ven sometidas, en cuanto a la alteración de este equilibrio en favor de las zonas residenciales y fabriles y en perjuicio de los espacios verdes, que la Ley de 2 de diciembre de 1963 ha avocado al Consejo de Ministros toda reforma del plan general que lleve consigo la supresión de espacios verdes.

¿Cabe zonificar la zona de reserva? Sí (art. 68, in fine). La zona de reserva debe aparecer íntegramente zonificada en el plan general.

### **La edificabilidad.**

El concepto de edificabilidad —consecuencia inmediata, como concreción suya que es, del concepto zonificación— es un concepto matemático. La edificabilidad es el cociente de dividir los metros cúbicos de volumen que la ordenación permite en un área, por la superficie. Tomando como unidad de ésta un metro cuadrado, la edificabilidad se expresa corrientemente en los metros cúbicos que pueden levantarse sobre un metro; de este modo, siendo el denominador la unidad, lo que en realidad es un número fraccionario se convierte en un entero. La edificabilidad es dato propio del plan parcial, así como la zonificación es dato propio del plan general. Es decir, un plan general puede determinar una zona como "edificación de altura" o como "ciudad-jardín"; y los planes parciales determinarán para el primer caso una edificabilidad 6 o para el segundo una edificabilidad 2. Esto es consecuencia del hecho de que en el sistema español los planes generales no definen las alineaciones, ni, por consiguiente, tampoco los fondos de edificación. Consecuentemente, no puede hablarse de derecho adquirido a una edificabilidad determinada al amparo del plan general, aunque sí a que la edificabilidad esté en consonancia con la zonificación (y ello mientras no se altere el plan general).

Puede alterarse la zonificación de la manera que en este mismo capítulo se estudia al examinar las variaciones en los planes. Y sólo de esta manera cabe que en el planeamiento parcial aparezca una edificabilidad desacorde con la zonificación; desacuerdo que, desgraciadamente, como la práctica con tanta frecuencia nos dice, siempre es a base de aumentar la edificabilidad a costa de la reducción de espacios verdes.

En todo caso, debe hacerse constar que siendo la edificabilidad una consecuencia Inmediata del planeamiento, y siendo éste de orden público, no cabe alegar derecho a que en una variación de planes determinada edificabilidad se mantenga. Cuando estas variaciones disminuyen la edificabilidad de un sector, no hay derecho adquirido alguno esgrimible frente a ellas. Esto, naturalmente, no tiene nada que ver con la evidente posibilidad para el que ha sufrido esta pérdida de provocar una reparcelación en el nuevo planeamiento o hacer uso de otra arma que evite una atribución inequitativa de edificabilidades (10 bis).

### **La actuación por polígonos**

Intimamente conexo con el sistema de los planes, y como elemento de él, aparece la división poligonal. Ya vimos que los planes generales al abarcar todo el espacio urbano —y el previsible como tal para los próximos quince años— comportaban una división en zonas. Los criterios para la zonificación, naturalmente, los suministrará la praxis urbanística. Sin embargo, la propia ley, en la sección 2.a del capítulo 1.º del título III, da unas directrices que pasamos a examinar:

El artículo 104 comienza por decir que "para la realización de los planes (generales, se entiende) se dividirá el territorio que abarquen en tantos polígonos como fuera conveniente para atender las necesidades y posibilidades de actuación". He aquí los criterios, desde luego simplemente directivos, que la ley enumera para delimitar un polígono:

- a') Cada polígono estará integrado por varias manzanas (104,2). Cada manzana estará limitada por los ejes de las calles que encuadran un perímetro edificable.
- b') Cada polígono integrará un núcleo unitario, con características homogéneas, frente a los que le rodean, y distintas naturalmente de las características de éstos.
- c') Puede también integrarse un polígono —con criterio radicalmente diferente del orgánico que se acaba de citar—por las superficies que comprenda "una iniciativa" concreta de urbanización, bien sea privada, bien pública.

Como excepción a lo anterior, el artículo 104, 3, dice que si algún elemento urbano de elevado coste sirve a una extensión mayor que el polígono en que está enclavado, la tal extensión se considerará como un polígono "a los fines de la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas". Aparece con ello un concepto nuevo: el del sector. A él alude el artículo 116, 4, para el caso específico de actuación por el sistema de cooperación. Pero sea cualquiera el sistema de actuación, el concepto de sector debe ser tenido en cuenta a los citados efectos de distribución de cargas (piénsese en los gastos de expropiación y demolición de un viejo inmueble, etc.).

El procedimiento para la división poligonal no es normalmente específico, ya que aquélla se contiene en los planes. Mas si no es así, la ley señala que se atenderán los Ayuntamientos a lo dispuesto en el artículo 32, reduciendo los plazos a la mitad.

El modo de hacer efectiva la división poligonal es la realización del siguiente escalón de la sistemática urbanística.

## Planes parciales

El plan parcial en el sistema español cumple la finalidad de pormenorizar el plan general. Está integrado fundamentalmente por el señalamiento de alineaciones, rasantes y características de todas las vías (diferencia evidente con el plan general, que sólo habla de vialidad principal, y en cuanto a ella, sólo de su trazado), determinaciones de espacios libres, zonificación en función de la utilización y emplazamiento de edificios y servicios públicos. El plan parcial se referirá, por último, a la reglamentación del uso de los terrenos en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones y elementos naturales en cada zona (art. 10, e).

De esta primera parte del artículo 10 se deduce que lo esencial del plan parcial es el señalamiento de las características de todo el sistema viario y la determinación de la edificabilidad en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y estéticas. Se deduce también, sin duda alguna, que el plan parcial debe abarcar superficies lo suficientemente extensas como para que en ellas pueda hablarse de zona de distinta utilización, zonas de servicios públicos y espacios libres; si bien, aunque extensas, estas zonas deben ser lo suficientemente homogéneas como para que esté justificada su inclusión en el mismo plan. Sin duda, deberá incluirse en un solo plan una zona residencial, un polígono industrial, una zona de ensanche, etc. Este criterio lo corrobora el artículo 104 de la ley (11).

Con excesiva minuciosidad regula la ley la documentación que acompaña al plan parcial: a), memoria, que a su vez abarca un triple aspecto: justificación de la ordenación, etapas para realizarla y medios económicos disponibles; b), planos de estado actual; c), planos futuros referidos a los perímetros de la zona en que se va a dividir el terreno y al emplazamiento de los edificios y servicios públicos, y también, sin duda, al sistema de vialidad; d), esquemas de los servicios, y e), ordenanzas que regulen el uso de terrenos de que se habló antes.

Por consiguiente, son necesarios por lo menos tres planos (actual, futuro y de servicios) y dos documentos más (la memoria y las ordenanzas).

Es indudable que la reglamentación del uso de los terrenos, a que se refiere el apartado e) del artículo 10 de la Ley del Suelo, se rige también por las normas de las Ordenanzas municipales, al igual que ya vimos sucedía en los planes generales art. 9.º, 2, d). Ello se evidencia cuando en el propio artículo 10, 2, e), se califica a las normas reguladoras de estas materias como de «ordenanzas».

## La literatura de los planes

La Ley de Régimen Local había dejado un tanto en nebulosa el régimen de esta clase de ordenanzas, que habían quedado exceptuadas del sistema general. Ya hemos dicho que normalmente integran los planes y siguen las vicisitudes de éstos. Pueden existir, además, independientemente. En este caso, y a tenor del artículo 33 de la Ley del Suelo, "se formarán con arreglo al procedimiento que para los planes y proyectos señalan los artículos precedentes". De aquí se deduce que en la aprobación de estas "ordenanzas" no interviene para nada el gobernador civil.

Veamos ahora la diferencia con el régimen de las ordenanzas en general. En primer lugar, el plazo de pública exposición de éstas que ahora vemos es mucho más largo. En segundo lugar, el órgano

a decidir aquí tiene carácter colegiado. En tercer lugar, la aprobación por silencio tiene aquí un plazo muy diferente (un mes, en el caso general; seis meses, en las ordenanzas de edificación y uso del suelo). En cuarto lugar, aparece aquí la posibilidad de devolución para "rectificaciones de escasa importancia" (art. 32, in fine).

En todo caso, debe quedar bien claro que los Ayuntamientos —siempre ajustándose a los mismos trámites— pueden usar de sus potestades en esta materia en un triple momento: al aprobar planes generales (art. 9.º, 2, d), al aprobar planes parciales (art. 10, 2, e), y de modo independiente art. 33). Hay que distinguir normas urbanísticas que acompañan al plan general y ordenanzas propias del plan parcial.

### **Los proyectos de urbanización**

Como se demuestra en su momento, el proyecto de urbanización de que habla el artículo 11 de la ley, y que es el último escalón de la estructura legal sometida al mismo régimen, ya no es un plano, sino un proyecto completo en el sentido técnico corriente de la palabra. La enumeración de la documentación que integra no deja dudas a este respecto.

### **La dialéctica plan general-plan parcial**

#### **Planteamiento**

Se discute en un plano de lege ferenda si debe sobrevivir el sistema de la dualidad de planes —general y parcial— sobre el mismo territorio. Habrá que exponer previamente cuál es a nuestro juicio la dialéctica plan general-plan parcial, ya que es evidente que la postura de quienes combaten el plan parcial se apoya fundamentalmente en la idea de que siendo el plan parcial un desarrollo del general podría suprimirse el primero con sólo incluir en el segundo datos bastantes para hacer innecesario un segundo y más circunstanciado plan.

La referida dialéctica creemos está constituida por la polaridad siguiente: el plan general zonifica, enmarca y expresa la gran vialidad. El plan parcial contiene una determinación de vialidad secundaria, de los caracteres de esta vialidad (alineaciones y rasantes) y de la distribución de las redes de servicios. Este esquema, tan sucintamente expuesto, da lugar a una problemática interesantísima, ya que hay puntos en los que sucede que es dudoso que deban ser incluidos en uno u otro plan; por otra parte, no se sabe exactamente hasta qué punto las pormenorizaciones del plan parcial pueden separarse de las previsiones del plan general, ni cuál es la libertad de los redactores del plan parcial ante el silencio o los puntos oscuros del plan general; no es fácil, por último, determinar si, efectivamente, es posible, ya bajo la Ley del Suelo, prescindir del plan parcial en algunos casos, ni si es viable un plan parcial sin plan general previo.

En cuanto al primer punto, el artículo 10, 1, d), de la Ley del Suelo dice que el plan parcial contendrá, como sabemos: "emplazamientos reservados en cada zona a edificios o servicios públicos". Pues bien: parece que estos emplazamientos (no sus alineaciones, naturalmente) deben estar previstos en el plan general. En otro aspecto, completamente distinto, pero también incluíble en éste de la que podríamos llamar "colisión de competencias" entre plan general y parcial, está el punto relativo a las ordenanzas. Uno y otro plan contienen normas (arts. 9.º, 2, d) y 10, 2, c). De la lectura de ambos textos se deduce la imposibilidad de determinar indubitablemente cuál pueda ser el contenido de ambas. Un último problema lo presenta aquí la difícil distinción entre grande y pequeña vialidad.

En cuanto al segundo punto, con frecuencia se plantea el fenómeno de la divergencia entre ambos planes; divergencia que, sin duda, debe resolverse en el sentido de la prevalencia del primero. En la práctica no es, sin embargo, la cosa tan sencilla. Distingamos dos grandes aspectos: el de la vialidad y el de la zonificación. Es indudable que el plan general, aunque contenga la gran vialidad, no contiene las características de ésta. Es indudable también que la pequeña vialidad el plan general la ignora. ¿¿Hasta dónde puede afectar al plan general la ordenación concreta de la gran vialidad que el plan parcial lleva a cabo? ¿Hasta dónde la conversión de la pequeña vialidad en gran vialidad, por obra del plan parcial, supone un atentado a la Ley? ¿Y cómo resolver el caso inverso? En principio, nosotros resolveríamos estas dudas en el sentido de la validez de lo dispuesto por el plan parcial (12).

Respecto a la zonificación, los atentados del plan parcial frente a lo dispuesto por el plan general se cifran, naturalmente, en el cambio de destinación de la zona. También sucede con frecuencia que sin llegar a una descarada alteración de lo previsto en el plan general, el parcial contiene mitigaciones que son, sin duda, anuncio de una derogación práctica del plan general. En modo alguno debe permitirse aquí tales desafueros del plan parcial. Desde el punto de vista estrictamente legal no pueden ser llevados a cabo sino a través de lo previsto en la ley para reformas de planes. Pero desde el punto de vista de la praxis administrativa debemos aconsejar en este punto la máxima inflexibilidad. La zonificación es el dato más inmovible de cuantos integran un plan general. Si la zonificación es alterada, aun por los medios legales, el planeamiento todo cae por su base. En este punto, los intentos por burlar la ley hechos por la codicia de los constructores dan pavor. Tal ha sido su envergadura que en una de las más insólitas modificaciones que la ley ha sufrido —la que lleva fecha 2 de diciembre de 1963— se ha tenido que encomendar nada menos que al Consejo de Ministros —lo que desde el punto de vista jurídico-formal es una auténtica irregularidad— el conocimiento de los expedientes de alteración que entrañen atentado a los espacios libres.

En cuanto al tercer problema, las opiniones son divergentes. Los profesionales que trabajan privadamente son partidarios de la supresión del plan parcial —y, consiguientemente, en tanto llega esta supresión reducir su necesidad al mínimo mediante la conveniente hermenéutica de la ley—; por el contrario, los profesionales que trabajan en el Ministerio son partidarios de un abstracto y descomprometedor plan general y un plan parcial riguroso y observado a rajatabla. Unos y otros tienen muy atendibles razones, aunque se debe reconocer que las razones de los técnicos del Ministerio son menos interesadas y más objetivas. Nuestra opinión, sin embargo, coincide con la de los profesionales de actuación privada, y ello por las razones siguientes.

### **Cuándo no es necesario plan parcial**

El plan parcial es un elemento perturbador. Su innecesidad para quienes manejamos la Ley del Suelo resulta evidente. Dado que mientras no hay plan parcial no es posible edificar —salvo la previsión del artículo 46—, en la práctica resulta que sólo ciertas zonas del conjunto permiten la edificación, lo que contrae gravemente el mercado de solares y contribuye a encarecer los precios. Sería preferible el sistema francés, de exigir siempre el plan directif, y, sólo excepcionalmente, el plan de detail.

Por ello hay que procurar encontrar a toda costa datos dentro del sistema que nos permitan prescindir del plan parcial. A nuestro juicio, no es necesario tal plan en los siguientes casos:

a) En los casos de aplicación del sistema de compensación. Tal como dice Rodríguez Moro "En el



sistema de compensación no parece que sea necesario plan parcial, sino que bastará con que se apruebe el proyecto que ha de realizarse por dicho sistema."

- b) En las zonas industriales. Llanos Goiburu opina fundadamente en este sentido.
- c) En las zonas verdes residenciales.
- d) En los cascos antiguos y las zonas con ensanche aprobado.
- e) En los casos del artículo 169 de la Ley del Suelo.

La razón de todos los casos no es la misma. Pero es fácilmente distinguible una doble serie de motivos. Puede prescindirse del plan parcial, bien cuando esté suplido por un documento equivalente (casos de la aplicación del sistema de compensación), bien cuando la distribución de volúmenes edificables en concreto sea tal que no sea susceptible de un sometimiento a plan (caso de las zonas industriales y residenciales verdes; en este último doble caso, el alejamiento normal entre edificios permite prescindir del plan parcial).

¿Es viable un plan parcial sin plan general previo? No, si nos atenemos' á la dialéctica aparente de la ley (arts. 10 y 79). Sí, si nos atenemos a la conveniencia de agilizar el sistema, al hecho de no haber prohibición expresa y a que —esto sin duda— caben planes especiales sin plan general. Nosotros somos de esta última opinión.

González Pérez, en sus "Comentarios a la Ley del Suelo", dice al respecto:

"Partiendo de esa graduación jerárquica, ¿es requisito previo del plan parcial la existencia de un plan general que sea desarrollo y ejecución...? No falta quien así lo afirma categóricamente: "La posibilidad de la aprobación de los distintos planes territoriales parciales, los cuales, por su finalidad expresamente declarada en el artículo 10, son desarrollo del plan general, deberán seguir, en su trazado, con los primeros". Pero también se ha defendido la tesis contraria, fundada en la conveniencia de agilizar el sistema, en no existir prohibición legal expresa y planes especiales sin plan general."

¿Cuál es la tesis correcta? Esta última. En efecto:

a) La ley no afirma en ningún momento que los planes parciales no puedan formarse mientras no esté aprobado definitivamente el general; y, en buena hermenéutica, la ley permite todo aquello que no prohíbe.

b) El artículo 6.º, en su apartado 1, establece que "El planeamiento urbanístico del territorio nacional comprenderá la redacción de un plan general de urbanismo, planes provinciales y municipales".

Y aunque el preámbulo de la ley ha dicho que ésta, abandonando el marco localista, parte, por el contrario, "de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y Municipios en esta graduación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado nacional", nadie ha entendido, ni la ley, por supuesto, ha dado a entender, que no pueden formarse planes provinciales hasta que no esté el nacional, ni planes municipales hasta que no esté el provincial, y, por tanto, tampoco puede entenderse que no puedan tramitarse planes parciales hasta que esté aprobado definitivamente el plan general. Sería tanto como paralizar la acción urbanística, ya que los planes nacional y provincial no han salido todavía a la luz pública, y, por tanto, mantener esta graduación teórica, que la ley, en principio, parece establecer, no es posible, por cuanto ello conduciría a la inactividad urbanística.

c) El artículo 8.º de la misma Ley del Suelo en su apartado g), dice "que los planes provinciales comprenderán el programa de actuación para el desarrollo de planes parciales".

Siguiendo la tesis contraria habría que afirmar que no pueden ejecutarse planes parciales sin que se hallen plenamente programados en un plan provincial. Sin embargo, nadie ha pretendido jamás

que un Municipio no pueda urbanizar sus calles, a menos que exista un plan provincial de urbanismo en el cual se programe esta actividad municipal. Hacerlo sería, pura y simplemente, Impedir toda actuación urbanística, en cuanto es notorio que ninguna provincia ha formado hasta ahora plan provincial y, sin embargo, las urbanizaciones en España, afortunadamente, van realizándose sin necesidad de ello."

### **Planes especiales**

Frente a lo planes territoriales aparecen los planes finalistas, de los que se ocupa la sección 2.a del capítulo 1° de la ley. Caracterizados, porque abordan la ordenación en un solo aspecto.

Entre unos y otros planes hay perfecta compatibilidad. Operan en esferas diferentes, lo que quiere decir que pueda suceder que un paraje determinado esté sujeto simultáneamente a uno y otro plan. Sin embargo, en la práctica creemos que sucederá que toda zona afectada por el plan parcial ya no será objeto de ningún otro plan.

Del artículo 13 se deduce que las finalidades de los planes especiales son de carácter estético, de saneamiento y, por último, "cualquiera otra". A las finalidades estéticas se dedican los artículos 14 al 18, inclusive. El artículo 14 se ocupa de los monumentos en núcleos urbanos; el 15, a la riqueza paisajística, así como el 16 y el 17; el 18, por último, habla de esa lacra de nuestra sociedad que son los suburbios (13).

Creemos enea jabies entre los planes especiales los regulados por los artículos 11 y siguientes de la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre zonas de interés turístico. Por ello se estudian al examinar esta ley.

### **Planes conjuntos**

Pueden dividirse también los planes en supermunicipales y municipales, y éstos, a su vez, en planes referentes a un solo Municipio y a más de un Municipio. A éstos se refiere el artículo 25, estableciendo un sistema de primer grado, a base de simple acuerdo entre los Ayuntamientos interesados, y otro subsidiario, a base del ejercicio por la Comisión Provincial o Central de sus facultades referentes a los Municipios, indiscutiblemente jerárquicas.

El plan conjunto puede afectar a todo el término o a ciertas comarcas de él.

### **Los planes de centros y zonas de interés turístico**

#### **La ley especial**

La Ley de 28 de diciembre de 1953 ha creado un nuevo concepto urbanístico: el de centro o zona de interés turístico. Ello ha supuesto, como vamos a ver, una nueva quiebra, desde luego recusable, al sistema homogéneo que regula la ordenación urbanística española, si bien la ley dice que su propio objeto es "la ordenación turística del territorio nacional".

Los artículos 2.º y 3.º definen los centros y zonas de interés turístico, la competencia del Ministerio de Información y Turismo y erigen, en principio, la coordinación como norma suprema de la actuación. Se olvida, desde luego, que esa necesidad de aludir de nuevo a la coordinación es una



necesidad probada por las fuerzas descoordinadoras que tiene toda norma que crea un nuevo órgano para un menester administrativo del que ya estaba encargado otro órgano de la Administración. Se considera que existe un centro de interés turístico nacional cuando se está ante un área con condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, y así ha sido declarado por el ministro, el que además ha aprobado una ordenación para la misma. Para lograr estas calificaciones es preciso, normalmente, que concurren tres circunstancias: capacidad mínima de 500 plazas eh alojamientos, extensión mínima de 10 hectáreas y servicios adecuados para todo ello. No cabe esta calificación en los cascos urbanos, salvo circunstancias excepcionales.

Las zonas de interés turístico son porciones del territorio con dos o más centros turísticos y 5.000 plazas como mínimo. Excepcional-mente, caben zonas sin los requisitos anteriores.

Compete al Ministerio de Información y Turismo la aprobación de los planes de los centros, y al Consejo de Ministros, la de los de las zonas (planes de promoción turística). Compete al Consejo de Ministros la aprobación de los planes de ordenación urbana de centros y zonas y la declaración de interés turístico nacional.

La declaración de interés turístico nacional puede iniciarla un particular, el gobernador civil, la Comisaría del Plan, las Diputaciones y el propio Ministerio de oficio. Ante esta petición, el Ministerio podrá interesar del de la Vivienda que ponga en práctica el artículo 22 de la Ley del Suelo por un plazo máximo de seis meses, publicándolo en el Boletín Oficial del Estado.

Se abre a continuación una información pública por plazo no inferior a treinta días, en la que deben exponer su opinión el gobernador, el Ayuntamiento interesado, el Pleno de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, la Organización Sindical y, en ciertos casos, las Direcciones Generales de Montes y del Patrimonial del Estado.

Concluida la información pública, puede proceder a elaborarse el plan de promoción turística.

El capítulo 3.º regula no sólo los planes de promoción turística de los que hasta ahora se ha hablado, sino ya auténticos planes de ordenación urbana para los lugares que, según el trámite anterior, han sido declarados centros de interés turístico.

Estos planes deberán contener los extremos previstos en el artículo 11 de la ley y deberá elaborarlos el promotor de la declaración de centro o zona de interés, siguiendo las directrices del Ministerio de Información y Turismo. El artículo 12 parece distinguir plan de promoción turística (que es, como hemos visto, una fase posterior a la "declaración de centro o zona de interés") del plan de ordenación urbana, ya que dice que quince días después de publicarse en el Boletín Oficial del Estado la orden que aprueba el plan de ordenación turística el promotor deberá redactar el plan de ordenación urbana "en el plazo que la orden de aprobación haya determinado". El propio artículo 12 determina los extremos de este plan de modo muy parecido a como lo hace la Ley del Suelo pra los planes parciales.

Este plan se remitirá por el Ministerio de la Vivienda al de Información y Turismo, quien propondrá su aprobación al Consejo de Ministros, quien lo hará por vía de decreto.

El capítulo 4.º regula, paralelamente al anterior, los planes para las zonas. Estos deberán contener, en cuanto a planes de promoción turística, los mismos datos que los homónimos de los centros, y algunos datos más que contiene el artículo 14.

Al aprobar el Consejo de Ministros este plan determinará el plazo en que debe redactarse el plan de ordenación urbana, y confeccionado éste, se elevará al Ministerio de Información y Turismo para



su aprobación por decreto por el Consejo de Ministros.

Los decretos aprobatorios de las zonas y de los centros suponen la simultánea aprobación del plan de ordenación urbana. Y para las zonas, además, los decretos crearán, simultáneamente, el cargo de comisario de zona, así como la declaración de urgencia de obras a los efectos del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.

El artículo 5.º de la ley regula los efectos de la declaración de interés turístico nacional. Estos efectos (art. 17) son, en realidad, de muchísima menor envergadura de lo que una detenida lectura del artículo nos pudiera hacer creer. En todo caso, se da al Ministerio de Información y Turismo la competencia convergente final de que habla el artículo 39 de la Ley de Procedimiento. El artículo 18 estimula la emigración de industrias de las zonas o centros turísticos. Y el 20 encomienda al Consejo de Ministros la revisión de estos planes.

El título VI regula los beneficios de la declaración de interés turístico. Se trata de notables beneficios fiscales para la constitución de sociedades y su ampliación, amortizaciones, importaciones, preferencia para ofrecerle crédito y para el disfrute de bienes demaniales, así como para ser beneficiario de la expropiación forzosa.

Para gozar de estos beneficios es preciso certificación del comisario de la zona que acredite que la actividad a desarrollar se acomoda al plan. Si se trata de un simple centro no integrado en zona, esta certificación la producirá el delegado provincial de Turismo. El Ministerio de Información y Turismo controlará, en todo caso, el cumplimiento de las condiciones por parte de los beneficiarios,- considerándose como tal la simple realización defectuosa o el retraso.

Finalmente, el título VII regula los aspectos orgánicos. La Comisión Interministerial de Turismo actuará como organismo coordinador; actuarán por ella las Comisiones Ejecutivas suyas, en las que están abundantemente representadas diversas Direcciones Generales.

El Ministerio de Información y Turismo encomendará a la Gerencia de Urbanización del de la Vivienda la adquisición de terreno para los fines de esta ley.

Los comisarios de zona serán normalmente los gobernadores civiles de la provincia en que radique la zona.

La coordinación provincial se llevará a cabo por las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos.

La disposición final segunda declara supletoria en la propia ley a las tres siguientes: la del Suelo, la del Régimen Local y la del Patrimonio Artístico (14).

Pocas veces el legislador español ha estado menos afortunado. Los problemas que la aplicación de la Ley de Centros y Zonas Turísticas presentan en orden a una organización racional del planeamiento son dogmática y prácticamente inmensos. Es de temer que por este camino cada Ministerio logre la publicación de una Ley del Suelo de carácter sectorial, lo que daría al traste con toda posibilidad de ordenación del suelo. En el punto siguiente se demuestra que la aplicación de la Ley del Suelo habría bastado para subvenir al problema presente.



### 3 Normativa

[Ley de Planificación Urbana]<sup>8</sup>

#### SECCION PRIMERA

Planificación Nacional

#### CAPITULO PRIMERO

Plan Nacional de Desarrollo Urbano

Artículo 2º.-

Las funciones que requiere la Planificación Urbana, nacional o regional, serán cumplidas por la Oficina de Planificación y el Instituto, a fin de promover:

- a) La expansión ordenada de los centros urbanos;
- b) El equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas;
- c) El desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos; y
- d) La orientada inversión en mejoras públicas.

### 4 Jurisprudencia

#### ***Variación del uso y servicio de bien demanial requiere de norma que lo autorice de forma expresa***

[Tribunal Contencioso Administrativo Sección III]<sup>9</sup>

Voto de mayoría

"I. Que pese a la ambigua redacción del acuerdo recurrido, se entiende que el Concejo municipal de Puntarenas, acordó dar en arriendo y traspasar, a la Asociación Iglesia Cuadrangular de Costa Rica, un lote de zona de parque, que pertenece a la comunidad de Riojalândia Uno, para la construcción de una Iglesia, elevando el asunto a la Asamblea Legislativa. Evidentemente, tal acto administrativo, infringe nuestro régimen legal, y así lo ha dispuesto esta Sección del Tribunal, en sendos pronunciamientos, relativos al punto que ahora se examina. Por Voto 734-2001, de 16:15 hrs. del 23 de agosto del 2001, en lo de interés se expresó: "..... la administración territorial, no puede por sí y ante sí -como lo ha hecho -variar el uso y servicio de ese bien demanial, (servir a la seguridad, salud, recreación, comodidad y bienestar, de la comunidad de aquella Urbanización), para convertirlo en un uso incompatible con los fines que esas áreas persiguen. Para ello es necesario que exista una disposición legal que expresamente lo autorice, a través de la Asamblea

Legislativa...." II. Obsérvese que en este caso, de previo a donar el lote en cuestión, deberá haber una autorización legal, que habilite esa sustracción de su destino público de parque , lo que aquí no se cumple. De ahí que dicha área deberá estar sujeta al uso y servicio público a que ha sido destinada. (Artículos 261 a 263 del Código civil, 1, 2°, 15 y 37 de la Ley de Construcciones, 1°, 2, 10, 15, 28, 30, 32, 38, 39, 40, 42, 43, 44 y 45 de la Ley de Planificación Urbana, y III.3.6.1, III.3.6.2.1 y III.3.6.2.4 del Reglamento para el Control Nacional de Urbanizaciones.) Consecuentemente, se impone anular el acuerdo apelado, dando además por agotada la vía administrativa, por no existir ulterior recurso."



**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 Fallas, O. N. (Marzo 1999). Formación del Plan Regulador. Revista Judicial. Número 71. Año XXII. San José. Costa Rica. Pp. 9-13.
- 2 Arnáiz Eguren, R. (1998). Urbanismo: Función Pública y Protección de Derechos Individuales. Seminario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP. Director: Alfonso Rentería Arocena. Editorial CIVITAS. Madrid. España. Pp. 49-60.
- 3 Nuñez Ruiz, M. A. (1974). Tratado de Derecho Urbanístico. Ejecución de los Planes de Urbanismo. Ministerio de la Vivienda. Secretaria Técnica General. Servicio Central de Publicaciones. Madrid. España. 1974. Pp. 47-49.
- 4 González Pérez, J. (1974). Los Planes de Urbanismo. Pulicaciones Abella. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid. España. Pp. 37-43.
- 5 Estévez Goytre, R. (1999). Manual de Derecho Urbanístico. Editorial COMARES. Granada, España. Pp. 69-80.
- 6 Estévez Goytre, R. (1999). Ibidem. Pp.
- 7 González-Berenguer Urrutia, J. L. (1975). Teoría y práctica del urbanismo. Segunda Edición. Edición Escuela Nacional de Administración Pública. Imprenta Nacional del Boletín del Estado. Madrid, España. Pp. 89-107.
- 8 ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley número 4240 del quince de noviembre de 1968. Ley de Planificación Urbana. Fecha de vigencia desde: 15/11/1968. Versión de la norma: 4 de 4 del 05/05/2010. Datos de la Publicación: Colección de leyes y decretos: Año: 1968. Semestre: 2. Tomo: 2. Página: 740.
- 9 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA. Sentencia número 294 de las diez horas quince minutos del doce de setiembre de dos mil tres. Expediente: 02-000279-0161-CA.