

VI. LA NATURALEZA DE LOS PLANES URBANISTICOS

LA NATURALEZA DE LOS PLANES URBANISTICOS. EFECTOS SOBRE LA PROPIEDAD, MODIFICACION Y REVISION DE PLANES

LUCIANO PAREJO ALFONSO

Profesor de Derecho Administrativo,
Universidad de Madrid.

El tema que vamos a tratar es una exposición general de la Naturaleza Jurídica de los Planes y cómo los Planes Urbanísticos, al menos en el Derecho español, inciden en el Derecho de Propiedad Inmobiliaria o Propiedad del Suelo.

La idea básica de la que hay que partir es la de que por las propias características intrínsecas de la materia urbanística, de la ordenación urbanística, el ordenamiento jurídico que la regula tiene una peculiar estructura que no se observa en otras ramas del derecho, al menos en una forma tan acusada que es la estructura consistente en un marco legal básico que se reduce a unas determinaciones elementales, generales y abstractas, y, a partir de ese marco general una revisión amplísima y prácticamente incondicionada de la norma legal a un conjunto de instrumentos urbanísticos coordinados entre sí, que integran un sistema que llamamos los planes urbanísticos. En general todos los ordenamientos jurídicos urbanísticos, y en especial los del Derecho español, tienen esa estructura: circunscribir la normativa legal al mínimo indispensable y remitir luego la integración sucesiva de esa normativa legal básica a un conjunto de instrumentos que son los planes; con lo cual se logra una gran flexibilidad en la ordenación urbanística. Sin embargo, tras la reforma legal de 1975, que ha dado lugar al texto refundido, actualmente vigente de 1976, se ha producido un fenómeno que en el Derecho Urbanístico español no se había dado hasta ahora de una reglamentación completa de la Ley del Suelo que ha producido una cierta rigidez en la medida en que se intercala entre ese marco legal básico y los planes, encorsetando mucho más el ordenamiento jurídico básico.

A esa peculiar estructura del ordenamiento urbanístico se hace referencia y se hace patente en uno de los preceptos fundamentales de la Ley del Suelo vigente que es el artículo 76, y que dice: "Las facultades del Derecho de Propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta ley o en virtud de la misma por los planes de ordenación con arreglo a la clasificación urbanística de los predios".

Como ustedes ven, el precepto remite el estatuto del Derecho de Propiedad de la Ley en primer término, pero luego a lo que establezcan en virtud de la ley los planes urbanísticos, los planes de ordenación. Queda así perfectamente explícita esa estructura a la que hemos hecho referencia.

Pero, qué son esos instrumentos a los que llamamos planes, qué son desde el punto de vista jurídico. Evidentemente la práctica revela inmediatamente que la planificación es un instrumento jurídico singular; como ustedes saben, la planificación que ha surgido al hilo del tránsito entre el estado liberal y el estado social del derecho, constituye un fenómeno entre las formas de actuación, entre los módulos de producción del Estado difícilmente encuadrado. Por otro lado, la planificación es un fenómeno no homogéneo que integra figuras jurídicas dispares, de modo que no cabe predicar de la planificación en su conjunto una única clasificación jurídica, sino que más bien el análisis de la naturaleza de esos instrumentos hay que hacerla por relación a cada una de sus manifestaciones, y precisamente la planificación urbanística constituye una manifestación de ese fenómeno con características propias muy acusadas; de modo que no es arbitrario determinar autónomamente su naturaleza jurídica.

La singularidad o carácter específico de los planes urbanísticos se muestra por relación a los normales actos jurídicos en su propio lenguaje; no se emplea el lenguaje normal ordinario, sino que se utiliza el lenguaje técnico, el lenguaje simbólico o simbolismos y el lenguaje gráfico. De otro lado, sus determinaciones pueden ir, y de hecho van desde las prescripciones generales y abstractas hasta las determinaciones de la máxima concreción e individualización.

Todo eso hace que el plan se nos presente como un instrumento no reducible o no encajable en principio en el esquema en las categorías tradicionales de la actuación del Estado, con lo cual se plantea el problema de si el plan urbanístico es una norma jurídica o es un acto administrativo, un acto de particularización y aplicación de la norma.

La disyuntiva o el problema es importante, porque esa categorización es arbitraria, esta alude o resuelve en forma sintética muchos problemas jurídicos dependiendo de que califiquemos algo como una ley, como un reglamento o como un simple acto; automáticamente damos respuesta a una multiplicidad de problemas jurídicos como son la competencia, el procedimiento, los límites,

la justiciabilidad de ese acto, la legitimación para su impugnación, etc. Por lo tanto, no es un problema teórico, es un problema práctico de primera magnitud. Doctrinalmente respecto a este tema de naturaleza jurídica del planeamiento se han adoptado dos posturas básicas:

1. La que intenta situar el plan dentro de esas dos categorías básicas tradicionales como norma o como acto.
2. Es la que ante la singularidad del fenómeno que ofrece el planeamiento, renuncia a toda calificación positiva a su encaje a esas dos categorías y dice sencillamente: esto es algo peculiar, algo que no es susceptible en ese esquema tradicional.

Esta postura sostenida fundamentalmente en el Derecho europeo por el autor alemán Forsthoff, que califica el plan como un tercer género distinto de la norma "Indidacto" o en la doctrina italiana por Miele, quien dice que un "Unicum" es un instrumento no reducible a ninguna de esas categorías y de lo que interesa no tanto saber si es una norma o es un acto jurídico, sino cómo determinar cuál es su específica eficacia jurídica.

Nosotros creemos que esa postura no conduce a resolver el problema, porque lo único que constata es sencillamente la singularidad del planeamiento, pero no nos resuelve toda esa problemática jurídica a la que antes hacíamos alusión. Por lo tanto, habrá que estudiar esa otra postura; ver si podemos encontrar una respuesta adecuada al tema de la naturaleza jurídica.

La tesis del acto, del plan como acto administrativo, pone énfasis en el hecho de que los planes persiguen la ordenación específica de un concreto y singularizado territorio y de una problemática urbanística muy concreta y determinada, con lo cual el plan como tal instrumento jurídico afecta a un círculo determinado de personas, precisamente a los propietarios del ámbito territorial ordenado por el plan. De ahí que la tesis sostenga que el plan no puede ser una norma jurídica porque carece de las notas de generalidad y abstracción en cuanto se refiere a un círculo determinado de personas y resuelve problemas específicos. Más aún, esa tesis comprueba que el plan lo que persigue no es definir un orden abstracto, un orden justo, un estatuto del derecho de propiedad genérico, sino que además lo que intenta realmente es conseguir la realización de un determinado modelo territorial en el espacio ordenado, con lo cual concluye esa tesis.

No se está ante una norma, se está más bien ante una medida administrativa; se está realmente ante un acto administrativo, ya sea este acto de carácter general con referencia a un círculo determinado de personas, o sea, un

acto administrativo completo. Pero lo cierto es que el plan, sin perjuicio de ser concreción a un determinado y específico territorio y a la resolución de su problemática determinada, no tiene por objeto la definición de lo que es conforme al derecho en las relaciones entre la administración y determinados ciudadanos que sería lo propio como la definición del estatuto urbanístico del derecho de propiedad en el territorio considerado con independencia de las personas que ostenten la titularidad dominical de los terrenos ordenados por el plan.

Esto aparece claramente expresado en la Ley del Suelo en el artículo 88, al decirse que: "La enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos por esta ley o impuestos en virtud de la misma por los actos de ejecución de sus preceptos, y el adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los compromisos que hubiese adquirido con las corporaciones públicas respecto a la urbanización y edificación. Por lo tanto, lo que hacen los planes es definir un estatuto urbanístico del derecho de propiedad, cuya eficacia no depende de quien ostente la titularidad del derecho de propiedad en ese momento histórico, puesto que ese estatuto es eficaz con entera independencia de que la titularidad varíe, de que se enajene por lo tanto la propiedad a los terrenos.

El nuevo propietario queda automáticamente subrogado en la posición del enajenante, y por lo tanto el estatuto urbanístico definido por el plan le es íntegramente de aplicación. Esa característica de concreción o de referencia a un concreto territorio del planeamiento no le priva de los caracteres de la generalidad y de la abstracción, porque lejos de consumirse el plan en su propia ejecución, que es también lo propio del acto administrativo, lejos de agotar su eficacia una vez que se cumple el modelo territorial que diseña el plan, éste conserva esa eficacia más allá, para asegurar a través de su vigencia la permanencia de ese modelo territorial una vez conseguido.

El plan sigue conservando su eficacia jurídica propia y asegura la permanencia del modelo territorial alcanzado de tal manera que los sucesivos actos de aprovechamiento del suelo, no alteren este modelo y conserve el plan su eficacia hasta tanto se modifique, se revise o se sustituya por un nuevo planeamiento. Esto está también perfectamente determinado en la ley en su artículo 45, cuando señala que: "Los planes de ordenación y los proyectos de urbanización tendrán vigencia indefinida".

Con entera independencia del cumplimiento material de los programas de actuación de la urbanización diseñada por el plan, no obstante que se ejecute esa urbanización, el plan conserva más allá de ese momento temporal su vigencia, sus efectos propios, eficacia como tal instrumento de ordenación del territorio, consecuentemente los planes no tienen naturaleza de actos porque no se agotan

con su cumplimiento, que es lo propio del acto administrativo, sino que lejos de ello el cumplimiento del plan lo que hace es reforzar su vigencia y eficacia.

En definitiva el dato último que asegura la naturaleza del plan, no como acto sino como norma, es la de que el planeamiento se integra en el ordenamiento jurídico, no es un instrumento ordenado de derecho, sino que forma del ordenamiento jurídico; prueba de ello es que lo innova y no revoca los planes anteriores cuando surge un nuevo plan que también esto sería el efecto del acto administrativo, la revocación, sino que deroga el plan anterior que es precisamente el efecto propio de las normas cuando se insertan en el ordenamiento jurídico.

La conclusión es la de que el planeamiento es una norma jurídica y naturalmente reglamentaria, en cuanto emanada de la Administración Pública y no del órgano que tiene constitucionalmente atribuida la potestad del dictado de normas jurídicas con fuerza y eficacia de ley.

La Administración, como ustedes saben, es un poder vicario, subordinado porque no es representante directo de la seguridad popular y por tanto no puede dictar leyes, dicta sólo normas secundarias como son los reglamentos. El plan es pues, una norma reglamentaria; hoy esta conclusión, al menos en el Derecho español, está aceptada por la abrumadora mayoría de la doctrina y desde luego por el Tribunal Supremo español, ya desde el año 64, hasta el día de hoy en una doctrina perfectamente establecida y uniforme.

Ocurre sin embargo, que el plan como norma jurídica presenta ciertas peculiaridades, como por ejemplo, en el régimen para su publicación, peculiaridad esta que deriva de la propia singularidad del plan en cuanto instrumento que no solamente se expresa en normas tradicionales, sino a través de determinaciones gráficas y de determinaciones expresadas en lenguaje simbólico. Los planes no pueden tener un régimen de publicación como tienen las normas jurídicas ordinarias. El artículo 44 de la Ley del Suelo, señala a ese efecto que: "Los acuerdos del Consejo de Ministros, del Ministro de la Vivienda, hoy de Obras Públicas y Urbanísticas, o Comisión Provincial de Urbanismo, aprobatorios de planes, programas de actuación, normas complementarias y subsidiarias, estudios, proyectos o normas, ordenanzas o catálogos, se publican en el *Boletín Oficial del Estado*, o en el de la respectiva provincia, pero noten ustedes que lo que se publica no es el plan, sino sólo el acuerdo aprobatorio del plan; por lo tanto, se trata de una norma jurídica que no aparece inserta en ningún boletín oficial; la norma como tal no se publica, se publica solamente un acuerdo aprobatorio.

Para compensar esta deficiencia en el régimen de publicaciones de las normas jurídicas que son los planes, la Ley del Suelo prevé, junto a esta norma de publicación, un régimen de publicidad. Los planes una vez aprobados están

depositados en las corporaciones locales en régimen de publicidad, es decir, cualquier ciudadano puede ir a consultar las determinaciones del planeamiento (el acceso al conocimiento del plan, al hacerse a través de su consulta en las oficinas públicas).

Otra peculiaridad del plan es el régimen de su impugnación en el derecho urbanístico; de acuerdo con la Ley del Suelo, artículo 235, rige la acción pública para la impugnación de los actos o planes, o sea, cualquier ciudadano puede impugnar directamente la aprobación de un plan urbanístico sin mayores requisitos de legitimación.

Dicho esto, ha de precisarse inmediatamente que el hecho de que los planes sean normas reglamentarias, implica desde luego la subordinación del planeamiento a la norma legal, a la ley del suelo, y por supuesto, a su desarrollo reglamentario.

Hemos dicho antes que la Ley del Suelo es solamente un esquema, una armazón; contiene sólo los principios esenciales de la ordenación urbanística. De todas maneras, en la Ley del Suelo hay preceptos que representan claros límites al planeamiento. La potestad del planeamiento en virtud de esa remisión práctica incondicionada que hace la Ley del Suelo es amplísima; hay una alta discrecionalidad de la Administración a la hora de efectuar las opciones concretas de ordenación, y a la hora de aprobar los planes. Sin embargo, ese ámbito de discrecionalidad está limitado por estas disposiciones de la ley. Desde luego las disposiciones legales que regulan las competencias, el procedimiento, los tipos de planes que ya ustedes conocen, el contenido de cada uno y en último lugar el estatuto básico del derecho de propiedad que se contiene también en la Ley del Suelo; pero la ley va más allá y establece unos límites específicos, unas disposiciones derechamente dirigidas a establecer límites a la potestad de planeamiento. Esas disposiciones son de dos clases:

Por un lado, la ley contiene normas que podemos calificar de disposiciones materiales o sustantivas de ordenación, es decir, la propia ley regula opciones de ordenación tal como luego van a ser los planes; el número de estas disposiciones es escaso, hasta tal punto de que se reduce básicamente a dos preceptos de la ley; los artículos 72 y 73. El artículo 72 podrá disponer que no podrán levantarse construcciones en lugares próximos a las carreteras, sino de acuerdo con lo que además en esta ley se dispone, establezca la legislación específicamente aplicable; hay aquí una revisión en la legislación sectorial de carreteras que es asumida por la legislación urbanística y por tanto valen las disposiciones de carreteras como disposiciones urbanísticas a cumplir por los actos de aprovechamiento de suelo, y por supuesto por los planes cuando se han aprobado.

El artículo 73 señala que las construcciones abrán de adaptarse en lo básico al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto el precepto establece luego dos reglas:

1. Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de ese grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional, habrán de armonizar con el mismo.
2. En los paisajes abiertos y naturales, sean rurales o marítimos, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de carácter histórico-artístico, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres o la instalación de otros elementos limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar las perspectivas propias del mismo.

Se trata, indudablemente, de normas que operan con conceptos jurídicos indeterminables, técnica sin embargo, que no da lugar a una discrecionalidad administrativa sino sencillamente a una mayor dificultad en el proceso de aplicación de la norma, pero con todo, esa aplicación sigue siendo reglada. Además la ley penetra en la potestad de planeamiento por otra vía, que son los *standards* urbanísticos o dotaciones mínimas de equipamiento comunitario, es decir, que la ley del suelo establece una serie de imposiciones que no pretenden establecer reglas sustantivas urbanísticas, sino que pretenden derechamente imponer límites a la potestad de planeamiento; por tanto, pretenden establecer unos parámetros mínimos que han de ser respetados en todo caso por los planes que se aprueben en desarrollo de la ley. Estos *standars* operan a su vez en un doble nivel que el sistema de planeamiento está integrado por una pluralidad de planes, pero en todo caso el peso específico de ese planeamiento radica en el planeamiento municipal cuyas dos piezas maestras son el plan general municipal de ordenamiento y los planes parciales.

Pues bien, un primer *standard* opera en el nivel de planeamiento, o de ordenación general de la ciudad. Los planes generales, cuando ordenen con carácter general del término municipal, tienen que cumplir un nivel mínimo de dotaciones y concretamente de parques públicos y zonas verdes. La ley señala en su artículo 12, Nº 1, que el plan general ha de establecer parques públicos y zonas verdes con un mínimo en todo caso de reservas de terreno a este fin en proporción no inferior a 5 mts cuadrados por habitante.

Se produce así una primera reserva para esta dotación de parques públicos y zonas verdes que opera con carácter general, es decir, como reserva al servicio

de la colectividad municipal de la totalidad de la ciudad, pero además, luego la ley impone al planeamiento otros *standards* que operan ya no en ese nivel general, sino en el escalón inferior del sector o del barrio. Es decir, el ámbito de ordenación propio del plan parcial.

Los planes parciales tienen que establecer unas dotaciones de tipo común con los siguientes mínimos:

—En primer lugar también nuevas reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas de recreo y expansión, con un mínimo de 18 metros cuadrados por vivienda o por cada cien (100) metros cuadrados de edificación residencial, o cuando estos parámetros no valgan porque los usos previstos son distintos del residencial, con un mínimo a su vez, en todo caso del 10 por ciento del total de la superficie ordenada por el plan parcial.

Importante es destacar que esta reserva, que esta dotación de parques públicos juega con independencia de la dotación del nivel general, es decir, no porque el plan general haya previsto los necesarios parques públicos de ciudad según la reserva mínima que antes hemos dicho. Pueden los planes parciales liberarse de establecer esta nueva dotación que se añade a la dotación del parque-ciudad, por lo tanto de ésta surgen parques de barrio o parques de sector. Estos parques están no al servicio de la entera colectividad municipal, sino al servicio especial del sector, del barrio ordenado por este plan parcial.

Pero luego, también, reservas para centros culturales y docentes, públicos y privados; con un mínimo de 10 metros cuadrados por vivienda o 100 metros cuadrados de construcción residencial.

Y, también, en tercer lugar de aparcamientos, un mínimo de una plaza por cada 100 metros cuadrados de edificación.

Y en cuarto lugar, un *standard* también importantísimo que es el *standard* de densidad. El planeamiento parcial cuando ordene el sector, no puede establecer sus determinaciones de forma tal que el resultado de la población asentada en ese sector, sea de una densidad superior a 75 habitantes por hectárea; según el artículo 75 de la ley, con una excepción: El Consejo de Ministros puede en determinados supuestos excepcionales permitir que la densidad llegue a los cien habitantes por hectárea.

Tenemos así muy rápidamente un esquema básico de los límites y del marco en que juega la potestad de planeamiento. Los planes son, pues, instrumentos normativos de desarrollo del marco legal básico, pero, si bien ahí juega una revisión muy amplia prácticamente incondicionada, esa revisión y por lo tanto la potestad de planeamiento tiene precisos límites, la propia ley, más

específicamente las disposiciones materiales sustantivas de ordenación y estos límites específicos que son los *standards* o las dotaciones.

¿Cuáles son entonces los efectos que tiene el planeamiento sobre la propiedad privada?

Aquí hay que partir de la idea básica de que la Ley de Suelo parte de una concepción del derecho de propiedad enteramente novedoso respecto de la del Código Civil. El contenido en facultades de aprovechamiento del suelo, es decir, cualesquiera actos de uso y disfrute de la propiedad, actos de transformación del suelo que sean del uso y disfrute del suelo según su propia naturaleza, ya que pertenecen con carácter previo, no son aprovechamientos inherentes al derecho de propiedad, según la concepción civilista de ésta, sino que son contenidos, facultades, que la ordenación urbanística atribuye positivamente al propietario y que no preexistían en la titularidad dominical que ostenta éste. Es por lo tanto la Ley del Suelo, y en virtud de la misma, los planes los que delimitan el contenido del derecho de propiedad en cuanto se refiere a los aprovechamientos urbanísticos.

A pesar de que la Ley del Suelo es un texto legal a la Constitución, sin embargo, encaja perfectamente esta nueva visión del concepto del derecho de propiedad, con la regulación constitucional contenida en el artículo 33, conforme al cual es precisamente la función social del derecho de propiedad la que delimita positivamente su contenido conforme a las leyes. Es la Ley del Suelo, a través de este sistema que establece, la que delimita por intermedio de sus instrumentos de desarrollo el contenido del derecho de propiedad del suelo.

Esta nueva concepción del derecho de propiedad aflora claramente en el artículo 76 de la ley que antes he leído:

“Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos por la ley del suelo, o en virtud de la misma por los planes de ordenación”. Según la clasificación urbanística del suelo, ya veremos que este término tiene gran importancia (la clasificación urbanística del suelo).

¿Cómo se opera esa delimitación positiva del contenido del derecho de propiedad?

Pues bien... la ordenación urbanística define el estatuto de propiedad al que cada uno de los concretos propietarios ha de atenerse en el ejercicio de los aprovechamientos urbanísticos; y ese estatuto del derecho de propiedad se integra en síntesis de la siguiente forma:

La Ley del Suelo establece las determinaciones básicas a partir del principio de que el derecho de propiedad no es ya una categoría única; no existe un único derecho de propiedad abstracto aplicable a cualesquier tipo de objetos, según la terminología civil, sino que existen varios tipos de derecho de propiedad según la vocación urbanística del suelo. De ahí las tres categorías de suelo que establece la ley:

- El suelo urbano.
- El suelo urbanizable.
- El suelo no urbanizable.

A su vez, la categoría intermedia del suelo urbanizable, tiene dos subcategorías: a) el suelo urbanizable programado cuya urbanización está prevista inmediatamente por el planeamiento para su conversión en uso del período del programa de actuación del propio plano; b) el suelo urbanístico no programado, es aquel susceptible de ser objeto de un aprovechamiento urbano, pero cuya transformación a ese efecto no está programada, ni inmediatamente prevista por el plano; para que la vocación se concrete, es necesario la redacción de un programa de actuación urbanística.

Cada una de estas tres categorías del suelo, da lugar en la ley a un distinto estatuto básico del derecho de propiedad, es decir, que según su vocación urbanística, el suelo tiene un específico régimen jurídico.

Ahora bien, hay que precisar que la existencia real en concretos territorios de cada una de estas categorías, depende básicamente de la situación del municipio de que se trate; si el municipio cuenta con un plan general municipal de ordenación, este plan general que es el que como vemos tiene que establecer la clasificación del suelo, es decir, tiene que concretar en ese terreno municipal qué suelo pertenece a la categoría de suelo urbano, qué suelo pertenece a las otras categorías; como digo, es ese plan general el único que puede sin perjuicio de matizaciones en las que aquí no podemos entrar, el único que puede utilizar todas y cada una de las categorías legales. Es decir, sólo a través del plan general se puede utilizar y establecer todas estas categorías, como son: el suelo urbano, el urbanizable, programado, no programado y el no urbanizable. Por el contrario, en los municipios que no tienen plan general, esto no es posible, el término municipal aparece clasificado por la propia ley en suelo urbano, y en suelo no urbanizable, falta la categoría intermedia de suelo urbanizable precisamente porque no existe el instrumento de planeamiento que pudiera programar la urbanización de suelo y por tanto podía hacer uso de la correspondiente categoría que es la del urbanizable.

Insisto en la idea de que a partir de esa categorización, la ley establece un régimen jurídico específico para el suelo, como luego veremos. Nos interesa ahora, por el contrario, precisar inmediatamente que a partir de ese esquema básico que da la ley, el estatuto urbanístico del derecho de propiedad se desarrolla, se concreta por los planes y se concreta en la siguiente forma:

1. El planeamiento municipal, básicamente (no podemos entrar en matizaciones) adscribe los terrenos concretos a cada una de esas categorías legales, por lo tanto la sujeción de un determinado suelo al régimen jurídico correspondiente a una categoría legal, es una determinación del planeamiento y concretamente una determinación del plan general municipal de ordenación; esa ordenación se hace a través de la técnica que se conoce como "Clasificación del suelo". Unas de las descripciones del plan general municipal, es precisamente clasificar el suelo, clasificar todo el término municipal, delimitando el suelo urbano, el suelo urbanizable programado y no programado, y el suelo no urbanizable normal o protegido, es decir, sujeto a una especial protección para preservarlo de cualquier utilización urbana. Pero una vez que el planeamiento ha efectuado esa clasificación, es decir, ha dividido, por decirlo así, el término municipal en categorías básicas de suelo, superpone a esa clasificación una nueva trama mucho más fina dentro de cada categoría de suelo; el plan luego tiene que zonificar, es decir, tiene que asignar positivamente a los terrenos usos y sus intensidades respectivas por zonas homogéneas; zonifica por lo tanto el suelo urbano, zonifica el suelo urbanizable y en su caso el no urbanizable, aunque realmente aquí no procede, porque este suelo por su propia naturaleza no es susceptible al aprovechamiento urbanístico y sólo en los términos del artículo 85, como luego veremos.

A esta técnica de precisión del estatuto del derecho de propiedad a partir del régimen básico que resulta de la clasificación, se le denomina calificación del suelo; por lo tanto, ambas técnicas, la calificación y la clasificación del suelo, operan una vinculación o una afectación del suelo a un preciso destino urbanístico de la que este suelo no puede apartarse en tanto permanezca vigente el plan; es decir, mientras éste no sea modificado, o no sea sustituido por otro plan.

De esta manera los aprovechamientos urbanísticos que resulten de la clasificación y calificación de suelo son legítimos.

Cualesquiera otros aprovechamientos urbanísticos no autorizados, son contrarios a la ordenación urbanística y por lo tanto están prohibidos; supondría

una infracción urbanística la realización de aprovechamientos en contradicción con estas determinaciones del planeamiento. Este efecto del plan se explica precisamente por sus notas de ejecutoriedad y obligatoriedad que son efectos que la ley conecta a la aprobación definitiva de los planes.

El artículo 56 de la ley que señala que los planes, normas, complementarios y subsidiarios, programas de adaptación urbanística, etc., una vez publicada su aprobación definitiva son ejecutivos inmediatamente. Y el artículo 57 precisa que los particulares, al igual que la Administración, quedan obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidos en la presente ley y en los planes-programas de adaptación urbanística, etc.

¿Cuál es, podemos preguntarnos, ese régimen jurídico básico que dimana de la clasificación del suelo y que puede luego ser precisado a través de la clasificación urbanística?; este régimen jurídico básico del suelo aparece regulado en los artículos 81, 82 y siguientes de la Ley del Suelo. Básicamente en el artículo 83, el suelo urbano está sujeto según este régimen de la ley a la limitación de no poder ser edificado hasta tanto la superficie de suelo correspondiente tenga la condición de solar. ¿Qué es solar? . . . según nuestro derecho urbanístico, solar es aquella superficie de suelo urbano apta inmediatamente para ser soporte de una edificación, por contar con todos los servicios urbanísticos prescritos por la ley; aquella parcela, aquel trozo de terreno que cuenta con acceso rodado y pavimentado por supuesto, aceras, alumbrado público, suministro de energía, etc., los servicios urbanísticos que fija la ley y que además puede ampliar el plan correspondiente. Por lo tanto, el estatuto básico del derecho de propiedad de este suelo está sujeto a la limitación de no ser edificado hasta que la parcela correspondiente tenga la condición legal de solar; salvo que el propietario se comprometa a realizar esa urbanización de forma simultánea con la edificación. Por lo tanto, está permitido que un trozo de terreno que no cuenta con todos los servicios urbanos, puede edificarse si el propietario se compromete a efectuar simultáneamente y por su cuenta la edificación; pero lo importante es que la Ley del Suelo conecta a la propiedad de suelo urbano unos determinados deberes. ¿Cuáles son éstos? . . . , pues los enunciados en el artículo 83-3, que son:

1. Ceder gratuitamente los terrenos destinados a viales o calles, a parques, a jardines públicos o centros de educación general básica; es decir, las reservas del terreno efectuadas por el planeamiento para ubicar el centro escolar del barrio o del sector correspondiente.
2. Costear íntegramente la urbanización de los terrenos para que la parcela sea considerada sola.

3. La carga de la edificación forzosa. Es decir, el propietario tiene el deber legal de proceder en los plazos que fije el plan a la edificación del solar; y si el plan no prevé estos plazos, la ley en el artículo 154 señala que es de dos o tres años a partir del momento en que la parcela tenga los servicios urbanos correspondientes.

Esto es importante, porque luego la Ley del Suelo conecta a esta carga la posibilidad de que si se incumple la carga de la edificación a través de la inscripción de la parcela en un registro municipal que se llama de solares, se puede llegar a la enajenación forzosa de la parcela mediante subasta para que el adquirente cumpla la carga que ha dejado incumplida el anterior propietario.

Este es por lo tanto el régimen urbanístico del suelo urbano.

El suelo urbanizable programado está sujeto a la limitación del principio de no poder ser edificado en tanto no se redacte el plan parcial del sector correspondiente. Esto es una precaución mínima e indispensable, puesto que si el terreno es todavía virgen, no está consolidado por la edificación ni tiene trama urbana ninguna; no se puede dejar que surjan edificaciones, que surjan aprovechamientos urbanísticos antes de que se proceda a la redacción del plan concreto de ordenación del sector para que no se prejuzgue, o se haga difícil, la ejecución de ese plan parcial. Esto en cuanto se refiere a la edificación. Pero en cuanto se refiere a los deberes, son mucho más gravosos aún que los del propietario del suelo urbano.

En primer lugar, ceder obligatoria y gratuitamente los terrenos calificados de viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios.

En segundo lugar, además, y sobre esta carga de la cesión de suelo calificado para destinos públicos; ceder el suelo correspondiente al 10 por ciento del aprovechamiento medio urbano de la totalidad del plan parcial. Es decir, que si otorga una edificabilidad, por ejemplo, de tres metros cúbicos, tres metros cuadrados, ese es el aprovechamiento medio; eso se multiplica por toda la superficie y se obtiene un aprovechamiento total.

La cantidad de suelo que sea necesaria para ubicar el 10 por ciento de ese aprovechamiento, tiene que ser cedida gratuitamente al Ayuntamiento. Esto es una nueva fuente para los patrimonios municipales del suelo; el municipio se ve así con suelo apto para la edificación privada y por lo tanto puede hacer viviendas sociales o enajenar ese suelo; en fin para actuar sobre el mercado de solares, etc.

En tercer lugar, costear además la urbanización, es decir, tiene que pagar lo que cueste urbanizar el sector y también la carga de edificación de los solares, una vez que la parcela tenga esa calificación en la plaza que establezca el plan, o si no la ley.

El suelo urbano no programado está sujeto según el artículo 85, a las siguientes limitaciones:

Se puede edificar en él en tanto no se programe; pero se puede edificar en las siguientes condiciones:

1. Tienen que respetarse las incompatibilidades de usos que señale el plan general; es decir, que no se podrán hacer actividades industriales; hay una incompatibilidad y por lo tanto esas incompatibilidades tienen que respetarse.
2. No se pueden realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza o destino de la finca y se ajusten a los planes del Ministerio de Agricultura, así como construcciones vinculadas a la ejecución, a la gestión o entretenimiento de los servicios de obras públicas como carreteras, etc. Sin embargo, y aquí la excepción:

Se pueden autorizar edificaciones destinadas a una utilidad pública o a un interés social así como edificios aislados de vivienda familiar, por un procedimiento especial que en definitiva es el mismo procedimiento de aprobación de los planes parciales; sólo que con los plazos reducidos a la mitad y siempre con la limitación de que esa edificación no implique el riesgo de que en la zona se produzca un núcleo de población. Es decir, que realmente con el acto edificatorio ahí no se está prejuzgando o creando un riesgo de que se produzca un núcleo de población que demande luego determinados oficios colectivos.

3. Limitación: en cualquier caso las construcciones que se hagan tienen que ser adaptadas a las características de este suelo y por tanto no pueden tener las características propias de las edificaciones urbanas, es decir, no pueden ser construcciones con medianeras al descubierto, etc.
4. Y básica limitación; en las transferencias, segregaciones o divisiones de terrenos que se hagan en esta clase de suelo, no se pueden realizar actos de esa naturaleza que impliquen infracción de las normas de agricultura y sobre todo infracción de lo que en Derecho español

se llama las Unidades Mínimas de Cultivo; es decir, para garantizar que no se desnaturaliza el destino de este suelo rústico, no se pueden parcelar los terrenos por debajo de lo que el Ministerio de Agricultura para la zona correspondiente, considera que es la parcela la unidad mínima del cultivo.

Tienen ustedes así una visión general de cuál es el régimen urbanístico del derecho de propiedad.

Voy a hacer una alusión muy breve a un tema final que es el tema que plantea toda esta técnica o todo este sistema de la ley.

La ley remite el desarrollo y la concreción última del estatuto urbanístico del derecho de propiedad a los planes. Los planes así se establecen y como ustedes ven implican unas consecuencias enormes. Pero además, los planes son normas, instrumentos que tienen una vocación de permanente adaptación a la evolución de las circunstancias, por lo tanto es perfectamente lógico y permisible que los planes varíen en el tiempo que se apruebe un plan y por la propia evolución de las circunstancias dentro de cinco años haya que modificar ese plan, haya que rectificar las opciones de ordenación inicialmente establecidas. Esto implica que puede haber una inseguridad para el propietario del suelo y para el tráfico jurídico inmobiliario en general, en cuanto que se pueden hacer operaciones o inversiones que a lo mejor luego resultan truncadas por el hecho de una modificación sobrevenidas del planeamiento que altera el estatuto urbanístico del derecho de propiedad y allí donde decían que se podían hacer tres metros cúbicos, tres metros cuadrados viene a ser ahora que sólo se pueden hacer 0,5 y lo que era zona residencial pasa a ser zona verde.

Por lo tanto, aquí hay que arbitrar algún mecanismo de seguridad. Es el tema en definitiva de si las alteraciones del planeamiento en virtud del propio principio de la ley de que son los planes los que atribuyen positivamente el contenido del derecho de propiedad, estas alteraciones dan lugar al derecho de indemnización al propietario o no; que es uno de los temas claves con los que se cierra este tema del derecho de propiedad.

La regla general que hay que sentar es que las alteraciones del planeamiento no dan por sí mismas derecho de indemnización.

La regla es esta: la potestad del planeamiento es básicamente libre tanto inicialmente cuando se aprueba por primera vez un plan, como en las ulteriores revisiones o modificaciones del planteamiento y a su vez en esas revisiones la potestad de planeamiento vuelve a ser libre para reconsiderar los aprovechamientos asignados primitivamente en el plan. Sin embargo, este principio general tiene importantes matizaciones que están establecidas en el 87.2, el prin-

cipio general está en el número uno de este proyecto que señala: "La ordenación y el uso de los terrenos y construcciones, enunciada en los artículos precedentes, no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal del derecho de la propiedad según su calificación urbanística. Los afectados tendrán no obstante, derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en la presente ley.

Aquí aflora una idea que por la premura no he tenido tiempo ni siquiera de aludir y es que naturalmente todos estos deberes y cargas que impuso la ley: cesión gratuita de terreno, cesión del 10 por ciento, aprovechamiento del medio, etc., no se refutan respecto de los propietarios concretos, sino que son todos los propietarios que en igualdad de condiciones tienen que efectuar esa cesión individualmente, por ejemplo, la cesión de un centro escolar se ubica en un determinado sitio y por lo tanto afecta a un propietario y a su propiedad. Si realmente el deber incumbiera solamente al propietario afectado, tendría que ser este propietario el mismo que asumiera la carga de ceder ese terreno, él perdería ese terreno de aprovechamiento y los demás que están en el sector obtendrían el pleno beneficio de la atribución de aprovechamiento lucrativo, residenciales, industriales, etc.

El principio de cesión se aplica en relación con el derecho de la justa distribución de beneficios y cargas que opera a nivel del sector o del polígono de actuación. Todos los propietarios tienen que contribuir al cumplimiento de los deberes y de las cargas y para eso están las técnicas de la reparcelación y de la compensación para distribuir entre los propietarios esas cargas, de modo que al final todos contribuyan en igual medida a los deberes y resulten beneficiados por aprovechamiento lucrativo en proporción a la superficie de terrenos que tenía inicialmente. Pero para terminar, la matización que se establece en la ley a este principio general de no indemnizabilidad de las determinaciones del planeamiento es la de que si esa modificación o revisión del plan se produce cuando aún no ha culminado el período previsto para la realización del programa de actuación del plan; el plan prevé obviamente 5 años, 7 años para su ejecución para el desarrollo de la urbanización, para el cumplimiento de la edificación; si, como digo, la revisión se produce anticipadamente a ese momento histórico previsto para el cumplimiento de las previsiones del propio plan y la modificación comporta una reducción del aprovechamiento concedida por el plan inicialmente, entonces hay derecho a indemnizaciones en el montante precisamente a que alcance esa disminución del aprovechamiento urbanístico.

Por lo tanto, esto significa una seguridad jurídica para los que están ejecutando el plan parcial correspondiente y están ejecutando unas determinadas

inversiones en urbanización y edificación de que al menos se le respeta el período de ejecución de esas determinaciones del planeamiento y que si no se la respeta sustantivamente al menos se les tiene que indemnizar en aquello que se les quite. Este es el principio que aparece establecido en el artículo 87.2: "La modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones establecidas por los planes parciales, por los planes especiales de los programas de actuación urbanística, sólo podrá dar lugar a indemnización si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución de los respectivos planes o programas; o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración, es decir, si la Administración no hubiera aprobado el proyecto de urbanización, etc.

Y para terminar existe otra matización a ese principio general y es la de las vinculaciones singulares:

Cuando el planeamiento prevea destinos urbanísticos que afectan a parcelas o inmuebles concretos que por su naturaleza no sean redistribuibles en el polígono de actuación, entonces, el propietario afectado, como no puede hacer valer su derecho a que sea toda la colectividad de propietarios afectados los que asumen en igualdad de condiciones los deberes y cargas del planeamiento y obtengan en igualdad de condiciones los beneficios, sino que a él por la vinculación singular que le ha tocado, que le ha caído en su parcela, pues está mermado en sus posibilidades de aprovechamiento, el ejemplo típico sería la calificación de su edificio como un monumento histórico-artístico; por lo tanto está congelado, no le pueden derribar, no puede edificar lo que prevea el plan, entonces esa vinculación singular es en todo caso indemnizable.