

DERECHO URBANÍSTICO Y DE MEDIO AMBIENTE

TEMA 1.- EL DERECHO URBANÍSTICO Y LAS CLASES DE SUELO

I. Urbanismo y vivienda

A) Urbanismo, Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio

1. URBANISMO

Etimológica e inicialmente, la palabra urbanismo procede de la palabra latina URBS-URBIS, que significaba ciudad. De acuerdo con este significado etimológico, el urbanismo es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados, en orden a las necesidades materiales de la vida humana (definición de la Real Academia Española).

Otra definición sería que el urbanismo es el arte de proyectar y construir las ciudades de forma que sean satisfechas todas las premisas que garantizan la vida digna de los hombres y la eficacia de la gran empresa que constituye la ciudad.

También se define como la ciencia que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad, persiguiendo, con la ayuda de todos los medios técnicos, determinar la mejor situación de las vías, edificios e instalaciones públicas, y de las viviendas privadas, de modo que la población se asiente de forma cómoda, sana y agradable.

Según todas estas definiciones y, por tanto, si el urbanismo es, entre otras cosas, el arte de proyectar ciudades, la evolución histórica del urbanismo no tiene por que arrancar desde el mismo punto de origen que el derecho urbanístico, sino que arranca desde la misma conformación de la ciudad, y ésta nace con el carácter social del hombre. Así, podría hablarse de un urbanismo histórico previo a la conformación de un derecho urbanístico.

2. DERECHO URBANÍSTICO

El Derecho Urbanístico español tiene su acta de nacimiento con un gran retraso con respecto al urbanismo propiamente dicho. El 12 de mayo de 1956 se dicta la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Esta ley constituye por sí sola el acta de nacimiento de un Derecho Urbanístico español, por fin maduro y omnicompreensivo, animado por criterios profundos que intentan responder a la vasta problemática de los conflictos entre intereses privados y colectivos, que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo.

El concepto de Derecho Urbanístico puede perfilarse a partir de una serie de definiciones doctrinales:

1. La expresión del derecho urbanístico se utiliza para designar el conjunto de disposiciones que regulan el fenómeno urbanístico, del que es pieza fundamental la ley del suelo.

2. El urbanismo se expresa necesariamente en una ordenación jurídica a la que podemos definir con el nombre convencional de Derecho Urbanístico.

3. El Derecho Urbanístico es el conjunto de reglas a través de las cuales la Administración, en nombre de la utilidad pública, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones.

En relación con la naturaleza del Derecho urbanístico, el Tribunal Supremo ha declarado que el Derecho urbanístico es en su globalidad un Derecho eminentemente público, integrado en el Derecho administrativo como un capítulo destacado del mismo, en el que la Administración ocupa un protagonismo en todos los órdenes y, naturalmente, en el de la planificación, en la que sólo a título de colaboración se permite la intervención de los particulares.

Los principios generales del ordenamiento urbanístico son:

- Respeto a la propiedad privada
- Legalidad
- Igualdad
- Subsidiariedad del Derecho administrativo

3. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio es, más que una política concreta, el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas. De entre ellas, por su importancia, destacan poderosamente dos, la urbanística y la del desarrollo económico.

La política de ordenación del territorio tiende a situarse en un plano más alto y unirse en una sola planificación general las distintas planificaciones concretas, quedando éstas reducidas a políticas de carácter sectorial.

Se puede definir la ordenación del territorio como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.

La ley de ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid establece que, a los efectos de esa ley, se entiende por ordenación del territorio el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio de la Comunidad de Madrid.

Respecto a los objetivos de la ordenación del territorio, objetivos legales de la ordenación del territorio, vamos a ver tres leyes de ámbito autonómico, las de Cataluña, Madrid y Valencia.

La Ley de 21 de noviembre de 1983 de Política Territorial de Cataluña, determina como objetivo de los planes de ordenación del territorio, los siguientes:

1. Fomentar una distribución equilibrada del crecimiento a fin de alcanzar unos niveles de renta adecuados en todo el territorio de la Comunidad de Cataluña.
2. Promover un crecimiento ordenado, desde el punto de vista de los implicados, sobre el territorio, para favorecer una mayor eficacia de la actividad económica y una mejor calidad de vida.

La Ley de 30 de mayo de 1984, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, establece los siguientes objetivos generales:

1. Establecer el sistema de relaciones entre los asentamientos de población y las zonas naturales, agrícolas, ganaderas y forestales.

2. Establecer con carácter indicativo la localización de las infraestructuras y equipamientos de carácter regional o subregional.
3. Establecer las directrices de ordenación del territorio para el ámbito de la Comunidad, que habrán de ser aplicadas en los Planes Generales de Ordenación Urbana o normas complementarias y subsidiarias del planeamiento municipal.

La Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) en la Comunidad Valenciana (DOGV 24/11/94), al hablar de los denominados planes de acción territorial de finalidad urbanística, establece que son instrumentos de la ordenación territorial que elabora la Generalitat.

Su cometido es coordinar los distintos planeamientos municipales entre sí, estableciendo directrices que sirvan de marco de referencia para el planeamiento municipal respecto a las previsiones de las Administraciones supramunicipales.

4. DIFERENCIAS ENTRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

El planeamiento de la ordenación del territorio está vocado a las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura del territorio y dirigidas preferentemente a la coordinación de las Administraciones. El planeamiento de urbanismo está referido a la ordenación local, con contenido preciso y eficacia vinculante total, incluso para los particulares.

*** Ámbito de aplicación**

La ordenación del territorio es de aplicación básicamente comunitaria, regional o subregional. El urbanismo es de aplicación básicamente municipal o inframunicipal.

*** Instancia competencial**

La ordenación del territorio es competencia esencialmente de los órganos de las Comunidades Autónomas, de los provinciales o de los insulares. El urbanismo es competencia esencialmente municipal o local.

*** Eficacia**

La ordenación del territorio produce una vinculación genérica y esencialmente pública, es fundamentalmente un conjunto de directrices y criterios. El urbanismo es concreto y afecta directamente al derecho de propiedad privada sobre el suelo, teniendo eficacia vinculante total.

*** Contenido**

La ordenación del territorio tiene un contenido integral básico, económico, social, cultural, etc., da las grandes magnitudes de la estructura del territorio y procura la coordinación de las diversas Administraciones, tratando de obtener un desarrollo equilibrado de las regiones. El urbanismo, aunque tiene similares contenidos, es esencialmente de ámbito local y contenido preciso.

*** Jerarquía**

La ordenación está en un plano superior respecto al urbanismo. El urbanismo está por debajo de la ordenación del territorio, como una planificación sectorial de la ordenación.

B) La vivienda y el urbanismo en la Constitución Española de 1978

El artículo 47 CE, dice que «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

1. LA VIVIENDA

En el nacimiento del Derecho administrativo moderno, a principios del siglo XIX, existía una preocupación pública de tipo higienista, relacionada con el saneamiento del entorno humano, que con el tiempo se extendió a la supervisión de la habitabilidad de las viviendas.

Así, desde un tiempo relativamente antiguo se han previsto actuaciones administrativas en atención a circunstancias de seguridad y salubridad de las construcciones habitadas. Sin embargo, fue con el crecimiento demográfico y, sobre todo, con los movimientos migratorios producidos en este siglo (la revolución industrial), cuando surgió la necesidad de que los poderes públicos iniciasen una política de promoción de viviendas populares.

A partir de la consolidación de la acción pública sobre el sector, la intervención administrativa presenta dos frentes, por un lado acciones vinculadas a la habitabilidad de la vivienda, y por otro lado, las medidas favorecedoras de las habitaciones de las clases populares.

En 1903 se creó el Instituto de Reformas Sociales, que inspiró la primera norma española en la materia —la ley de casas baratas de 1911—. En la época inmediatamente posterior a la guerra civil, se favoreció el impulso público en favor de la construcción de viviendas por diversas causas:

- a) Hay actividad pública en el sector por motivos de reconstrucción de ruinas, consecuencia de los destrozos bélicos, a través de la Dirección General de Regiones Devastadas.
- b) Otro motivo fue la colonización agraria, ya que durante el franquismo se crearon 304 pueblos nuevos y se construyeron 30.144 viviendas.

A pesar de todo, el factor más importante de la intervención pública derivó de la necesidad de atender el espectacular proceso migratorio sufrido en España a partir de los años 50.

La primera norma del período es la Ley de 1939 que presentó dos novedades:

- Una de tipo organizativo, con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda.
- Otra de tipo financiero, ya que se posibilitó que entidades públicas pudieran construir viviendas populares.

En 1954 se aprobó la Ley de Viviendas de Renta Limitada para satisfacer la demanda de viviendas, consiguiéndose, con la citada ley, la ordenación en un mismo cuerpo normativo de todos los tipos de viviendas sometidas a beneficios.

Existía para las viviendas de renta limitada un complejo régimen de restricciones de utilización y uso de las mismas, que se acusaba especialmente en los respectivos contratos de enajenación y de arrendamiento de las viviendas, ya que los precios quedaban sometidos a ciertas condiciones (por ejemplo, viviendas VPO).

Sin embargo, alrededor de 1968 se produjo un gran aumento de la vivienda de protección oficial debido a la generosa financiación pública. Cuando ésta decayó se produjo un retroceso en la construcción de vivienda de promoción pública y un aumento de la libre.

Por tanto, las normativas anteriores al periodo constitucional cosecharon triunfos en forma de un importante número de viviendas construidas pero que no pudieron, dada su filosofía de apoyo a la oferta, fortalecer la demanda de amplios estratos de la población.

2. LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROBLEMA Y LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO

El artículo 47 CE, se encuentra ubicado en la parte de la Constitución que nos habla de los Principios Rectores de la Política Económica y Social. Aquí se encuentra la obligación de los poderes públicos de atender las necesidades de vivienda de los españoles. Es un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Además, el artículo 47 tiene una esfera de actuaciones en legislaciones bien dispares, tales como la urbana o urbanística, la arrendaticia, la hipotecaria, la relativa a la rehabilitación y la de la vivienda de promoción pública.

Por otra parte, el artículo 148.1.3 CE, al hablar de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas también menciona a la vivienda.

Tenemos, por lo tanto, dos normativas de desarrollo, la autonómica y la estatal. El Tribunal Constitucional manifiesta la legitimidad competencial para que cada Comunidad Autónoma realice una política propia en materia de vivienda, pero dispone que existen grandes posibilidades de intervención estatal en la materia, dada la estrecha conexión de las actuaciones sobre la vivienda con la política económica, puesto que conlleva un factor de desarrollo económico y generador de empleo.

3. URBANISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

a) La regulación civil de la propiedad del suelo, frente a su regulación administrativa.

El concepto individualista romano del derecho de propiedad consistía, básicamente, en un poder dispositivo casi absoluto del dueño sobre la cosa objeto de su derecho. En el caso de que la cosa fuera el suelo, el dominio consistía en el poder más amplio para hacer con él y en él lo que el propietario tuviera por conveniente, y no sólo en su lámina superficial, sino también en los vuelos o en el subsuelo.

De este concepto romano, acogido en el siglo XIX por el pensamiento liberal, va a ser alterada la base misma de su esencia por dos nuevas realidades diferentes, que se producen en un mismo período histórico y que se influyen recíprocamente.

Estas dos realidades son:

- La revolución industrial, con su secuela de concentraciones urbanas y,
- La extensión de ideas que incluso llegan a negar la legitimidad misma de la propiedad privada.

La revolución industrial es causa acelerada y principal del fenómeno de la escasez de suelo urbano. La contestación ideológica al derecho de propiedad privada introduce una nueva vertiente, la social, del concepto del derecho de propiedad.

La escasez de suelo urbano se convierte en un problema social. De él deriva la justificación de que los propietarios de este suelo ya no sean titulares de un derecho que depende para su ejercicio principalmente de su voluntad, sino que, por el interés social, otros pueden ya tener protagonismo sobre la modalidad de su ejercicio, básicamente delimitado a través de leyes.

Empieza a aparecer lo que se va a llamar «la función social de la propiedad». A partir de ese momento la tensión entre el interés general y el interés privado se convierte en el elemento clave de la configuración del derecho de propiedad.

Así, el Derecho urbanístico será el conjunto de reglas a través de las cuales la Administración, en nombre de la utilidad pública, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones, con vistas a la ordenación del territorio.

El artículo 348 Cc, define civilmente el derecho de propiedad, diciendo que «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes». Sin embargo, en el ámbito urbanístico, el contenido del derecho de propiedad va a sufrir importantes modificaciones, en el sentido de establecer una nueva y diferente concepción de dicho derecho, normalmente más restringida y concreta, frente a la amplia y abstracta establecida en el artículo 348 Cc.

Ahora el Derecho público delimita el contenido mismo del derecho de propiedad, con medidas definitorias del mismo que subordinan claramente el interés privado al general. La legislación española ha ido recogiendo progresiva y paulatinamente, a lo largo de los años, este cambio conceptual. La Constitución de 1931, subordinaba toda la riqueza del país a los intereses de la economía nacional. Es una idea que se reitera en el artículo 128.1 de la vigente Constitución.

La gran revolución normativa sucedió con la aprobación en 1956 de la Ley del Suelo. En esta ley, se afirmaba al urbanismo como una función pública y dejaba reducido el contenido del derecho de propiedad al establecido en dicha ley, ya claramente diferente del previsto en el artículo 348 Cc. Así, podemos afirmar que la ley del suelo de 1956 supera, derogándola, la regulación civil del contenido del derecho de propiedad.

La conveniencia del propietario va a ser subordinada a la decisión pública, en cuanto a las obras que podrán hacerse en un determinado terreno.

La función social de la propiedad del suelo es la que va a justificar el progresivo desplazamiento de la normativa civilista por la regulación administrativa, en cuanto que esta función social será señalada en cada caso por la Administración o por la ley, lo que se justifica por el mayor intervencionismo del Estado, superando el inicial abstencionismo liberal.

El traslado de la normativa reguladora de la propiedad inmobiliaria, del Derecho civil al Derecho administrativo, se explica porque en definitiva se ha producido una disociación sobre el derecho de propiedad del suelo, tradicionalmente regulado por el derecho civil, y las decisiones urbanísticas relativas al derecho a edificar, sobre o bajo él, que representa posiblemente el contenido de mayor trascendencia económica del derecho de propiedad del suelo.

El derecho a edificar, por tanto, tiene un contenido que va a depender más de una decisión administrativa que del propietario del suelo. Está claro el mayor valor de lo edificado sobre o bajo el suelo, que el valor del suelo mismo.

El propietario del suelo no va a ser titular ni del derecho a urbanizar, ni del derecho a edificar, ya que al existir dos sujetos distintos, propietario del suelo y empresa urbanizadora, cada uno de ellos tendrá las obligaciones y derechos derivados de su correspondiente función social.

La Constitución de 1978, en su artículo 33, después de reconocer el derecho a la propiedad privada y a la herencia, establece que la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. La ley que delimite el contenido del derecho de propiedad urbanística deberá respetar, en todo caso, su contenido esencial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Constitución.

II. La distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Régimen legal de aplicación en sus diferentes ámbitos

A) El artículo 148.1 CE

El artículo 148.1 CE, dice que «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...]».

- En el punto tercero habla de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- En el punto cuarto de las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- En el punto quinto de los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- En el punto sexto de los puertos de refugio, de los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, de los que no desarrollen actividades comerciales.
- En el punto séptimo de la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- En el punto octavo de los montes y aprovechamientos forestales.
- En el punto noveno de la gestión en materia de protección del medio ambiente.
- En el punto decimotercero del fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- Y en el punto decimosexto del patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

B) El artículo 149.1 CE

El artículo 149.1 CE, dice que «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...]».

- En el punto primero de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- En el punto octavo de la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.
- En el punto decimotercero de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- En el punto decimooctavo de la legislación sobre expropiación forzosa.
- En el punto vigesimotercero de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
- En el punto vigesimocuarto de las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.

C) La Ley del Suelo de 1956

En la exposición de motivos de la ley del suelo de 1956, se decía que el régimen jurídico del suelo, encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. Se impone, sin embargo, efectuarlo, porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad.

De la Ley del Suelo de 1956 se concluyen los siguientes principios inspiradores:

- La propiedad es un haz de facultades con sus correlativos deberes.
- La ley y, por remisión de ella, los planes, definen el contenido normal de la propiedad.
- El criterio para definir dicho contenido deriva de la clasificación y calificación urbanística del suelo.
- El mayor o menor contenido urbanístico de la propiedad es decisión pública y no da derecho al propietario a indemnización. En su caso, da derecho a la equitativa distribución de los beneficios y cargas que determina el planeamiento urbanístico.

D) La Ley 6/98 de 13 de julio

La ley 6/1998 de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, establece en su artículo 1 que el objeto de esta ley es definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.

En su artículo 2, al hablar de las facultades del derecho de propiedad, dispone que 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 ellos, por el planeamiento, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios. La ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento, no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnizaciones, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

Los preceptos que la Constitución dedica al urbanismo, la vivienda y el medio ambiente, así como la propiedad privada, son los siguientes:

- El artículo 33, que reconoce el derecho a la propiedad.

Art. 33 CE.-

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

- El artículo 45, que reconoce el derecho al disfrute del medioambiente y una adecuada calidad de vida.

Art. 45 CE.-

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

- El artículo 47, que reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada y establece que los poderes públicos promoverán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. También regula la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación; que la comunidad participará en las plusvalías que genere la actuación de los poderes públicos.

Art. 47 CE.-

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Esta participación puede ser de tres tipos:

1. Participación en metálico, dinero que obtiene la Administración del propietario. Este dinero lo podrá utilizar la Administración para la expropiación o para obtener suelo, voluntariamente, necesario para la acción urbanística y para incrementar el patrimonio público del suelo.
2. Participación en especie, cediendo el propietario parte del suelo.
3. Abono o ejecución de obras de urbanización.

1. LAS FACULTADES URBANÍSTICAS DE LA PROPIEDAD

El contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria se integra mediante la adquisición sucesiva de los siguientes derechos:

1. *Derecho a urbanizar*. Se entiende por tal la facultad de dotar a un terreno de los servicios e infraestructuras fijadas en el planeamiento o, en su defecto, en la legislación urbanística, para que adquiera la condición de solar.
2. *Derecho al aprovechamiento urbanístico*. Consiste en la atribución efectiva al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades susceptibles de apropiación privada o su equivalente económico en los términos fijados por la ley.
3. *Derecho a edificar*. Consiste en la facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente.
4. *Derecho a la edificación*. Consiste en la facultad de incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida, con sujeción a la licencia urbanística otorgada, siempre que ésta fue conforme con la ordenación urbanística aplicable.

a) *¿Cuándo se adquiere el derecho a urbanizar?*

El derecho a urbanizar requiere la aprobación del planeamiento preciso en cada clase de suelo. Este derecho, por tanto, sólo se adquiere con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación más preciso.

b) *Adquisición del derecho de aprovechamiento urbanístico*

El derecho al aprovechamiento urbanístico se adquiere por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, en los plazos fijados por el planeamiento o la legislación urbanística, debiendo acreditar los propietarios el cumplimiento de los expresados deberes.

c) *¿Cuándo se adquiere el derecho a edificar?*

El derecho a edificar se adquiere con el otorgamiento de la licencia, siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable.

d) *¿Cuándo se adquiere el derecho de edificación?*

El derecho a la edificación se adquiere por la conclusión de las obras al amparo de licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística.

III. Clasificación urbanística del territorio

La exposición de motivos de la Ley Sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones —Ley 6/1998, de 13 de abril, (BOE del 14/4/98)— dispone que, respecto a la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mínimo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, la ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que no ha sido incorporado al proceso urbano, y en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado.

a) ¿Qué es la clasificación del suelo?

La clasificación del suelo es la división del territorio que tendrá que planificar el planeamiento general en compartimentos estancos, que serán las clases de suelo, para la aplicación, a cada uno de ellos, de un régimen urbanístico diferente, establecido por la legislación urbanística y el propio planeamiento.

b) Diferencias entre clasificación y calificación del suelo

— Clasificación

1. Determina compartimentos estancos que serán suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.
2. A cada uno de ellos se le aplica un determinado régimen urbanístico, determinado por la ley y complementado por el planeamiento.
3. No hay redistribución de derechos y deberes entre propietarios de diferentes clases de suelo.

— Calificación

1. Determina zonas de un uso, intensidad y tipología edificatoria determinados (por ejemplo, zona residencial, zona industrial, uso comercial, zona verde, etc.).
2. Hay zonas calificadas de usos globales y otras de usos pormenorizados, unas de usos lucrativos, como sería la zona residencial, y otras de usos no lucrativos, como las zonas verdes.
3. Hay redistribución de derechos y deberes entre propietarios de suelo de diferentes calificaciones (por ejemplo entre propiedad de suelo residencial y propiedad de suelo calificada como zona verde).

El artículo 5 de la ley 6/1998 dice que las leyes garantizarán, en todo caso, el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones.

Nos dice la ley 6/98 que el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable, o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística.

Respecto al ejercicio de los derechos y deberes de los propietarios de suelo, la ley 6/98 dispone que éstos se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable.

A) El suelo urbano

Tendrá la condición de suelo urbano:

1. 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.

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

1. DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS

Los propietarios de suelo urbano tienen el derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar éstos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento.

El artículo 6 de la ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalidad Valenciana, reguladora de la actividad urbanística (en adelante LRAU), dice que son solares las parcelas legalmente divididas que, teniendo características adecuadas para servir de soporte al aprovechamiento que les asigne la ordenación urbanística, estén, además, urbanizadas con arreglo a las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas por el plan.

Para que las parcelas tengan la condición de solar se exigirá su dotación, al menos, con estos servicios:

1. Acceso rodado hasta ellas por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías a las que den frente.
2. Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudales y potencia suficiente para la edificación prevista.
3. Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado. No justifica la dotación en este servicio, la evacuación a acequias o fosas sépticas, salvo que el plan autorice éstas últimas en casos excepcionales y en condiciones adecuadas para zonas de muy baja densidad de población.
4. Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en, al menos, una de las vías a que dé frente la parcela.

2. DEBERES DE LOS PROPIETARIOS

— Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización, deberán completar, a su costa, la urbanización necesaria para que los mismos alcancen, si aún no la tuvieran, la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.

— Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes:

1. Ceder, obligatoria y gratuitamente, a la Administración, todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local (ambulatorio, escuela, etc.), al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.
2. Ceder, obligatoria y gratuitamente, el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.
3. Ceder, obligatoria y gratuitamente, a la Administración actuante, el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito. Este porcentaje tiene el carácter de máximo y puede ser reducido por la legislación urbanística.
4. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento y, todo ello, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.
5. Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.
6. Edificar los solares en el plazo que en su caso establezca el planeamiento.

B) El suelo urbanizable

Será el que no tenga la condición de urbano o de no urbanizable. Podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y en el planeamiento aplicable.

1. DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS

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 de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística.

2. REGLAS BÁSICAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS

El derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos, o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo.

En otro caso, las Comunidades Autónomas, a través de la legislación urbanística, regularán la tramitación, determinaciones y contenido de la documentación necesaria para proceder a esa transformación.

Asimismo, esta legislación regulará los efectos derivados del derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales y de las obras que habrán de realizar, a su costa, para asegurar la conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación. Dicha legislación fijará igualmente los plazos de contestación a la referida consulta.

3. USOS Y OBRAS PROVISIONALES

En el suelo comprendido en sectores o ámbitos ya delimitados, con vistas a su desarrollo inmediato, en tanto no se haya aprobado el correspondiente planeamiento de desarrollo, sólo podrán autorizarse excepcionalmente usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento general; que habrán de cesar y, en todo caso, ser demolidas sin indemnización alguna, cuando lo acordare la Administración urbanística.

La autorización, bajo las indicadas condiciones aceptadas por el propietario, se hará constar en el registro de la propiedad, de conformidad con lo previsto en la legislación hipotecaria. En el resto del suelo urbanizable podrán autorizarse determinadas actuaciones específicas de interés público.

4. DEBERES DE LOS PROPIETARIOS

La transformación de suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios del mismo los siguientes deberes:

1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local, al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.
2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente.
3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuer-

zo de dichos sistemas, requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere.

4. Ceder obligatoria y gratuitamente, a la Administración actuante, el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente. Este porcentaje tiene el carácter de máximo y puede ser reducido por la legislación urbanística.
5. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.
6. Costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente.
7. Edificar los solares en el plazo que en su caso establezca el planeamiento.

5. DEBERES LEGALES DE USO, CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN

Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico, y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos, igualmente, al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.

El coste de las obras necesarias, en virtud de lo dicho, se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable.

C) El suelo no urbanizable

Tendrán la consideración de suelo no urbanizable los terrenos en que concurren alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con la planificación de la ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales o 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 plan general considere necesario preservar por los valores a los que se ha hecho referencia antes, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que se consideren inadecuados para un desarrollo urbano.

En los municipios sin planeamiento general, el suelo que no tenga la condición de urbano, según lo visto, tendrá la consideración de suelo no urbanizable.

1. DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS

Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos 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.

Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas, de interés público, previa justificación de que no existe un régimen especial de protección de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial.

D) La transmisión de fincas y los deberes urbanísticos

La transmisión de fincas no modificará la situación del titular de las mismas respecto de los deberes establecidos por la legislación urbanística aplicable o exigible por los actos de ejecución derivados de la misma.

El nuevo titular quedará subrogado, en el lugar y puesto del anterior propietario, en sus derechos y deberes urbanísticos, así como en los compromisos que éste hubiera acordado con la Administración urbanística competente y hayan sido objeto de inscripción registral. En las enajenaciones de terrenos deberá hacerse constar en el correspondiente título lo siguiente:

- a) Si se tratare de terrenos no susceptibles de edificación o con edificación fuera de ordenación, de conformidad con el planeamiento aplicable, su expresa situación a estos efectos.
- b) Si se trata de terrenos en proceso de urbanización, los compromisos aún pendientes que el propietario hubiere asumido en orden a la misma.
- c) En el supuesto de terrenos de urbanizaciones de iniciativa particular, la fecha de aprobación del planeamiento correspondiente y las cláusulas que se refieran a la disposición de las parcelas y compromisos con los adquirentes.

La infracción de cualquiera de las anteriores disposiciones facultará al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de un año a contar desde la fecha de su otorgamiento y para exigir una indemnización por los daños y perjuicios.

E) Las declaraciones de obra nueva

Los notarios y registradores de la propiedad exigirán, para autorizar o inscribir respectivamente escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia y la expedición, por técnico competente, de la certificación de la finalización de la obra conforme al proyecto objeto de la misma.

Para autorizar e inscribir escritura de obra nueva en construcción, a la licencia de edificación se acompañará certificación expedida, por técnico competente, de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia. En este caso el propietario deberá hacer constar la terminación mediante acta notarial, que incorporará la certificación de finalización de la obra antes mencionada.

F) Supuestos indemnizatorios

1. *Indemnización por alteración del planeamiento.* La modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento, si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución o si, transcurridos aquéllos, la ejecución no se hubiere llevado a cabo por causas imputables a la Administración. Las situaciones de fuera de ordenación, surgidas por los cambios de planeamiento, no serán indemnizables, a excepción de lo que acabamos de decir.

2. *Indemnización por alteración del planeamiento con licencia en vigor.* Si en el momento de la entrada en vigor de la modificación o revisión del planeamiento se hubiera obtenido la licencia de construcción pero aún no se hubiera iniciado la edificación, se declarará extinguida, con audiencia del interesado, la eficacia de la licencia, en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, procediendo la indemnización, que se fijará en el mismo expediente.

G) La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), Ley 6/94

El artículo 8 LRAU, nos habla de las clases de suelo y nos dice que la clasificación urbanística del suelo la constituye y confiere el Plan y sólo éste podrá establecerla, mantenerla o modificarla.

El Plan clasifica el suelo en alguna de las siguientes clases: urbano, urbanizable y no urbanizable.

El suelo no urbanizable se clasificará respetando lo dispuesto en la Ley del Suelo No Urbanizable, Ley 4/92, de la Generalitat.

El Plan clasificará como suelo urbano y urbanizable los terrenos que por convenir a su modelo territorial, se pretendan mantener o incorporar dentro del proceso de urbanización.

El artículo 9 LRAU, dispone que la clasificación de los terrenos como suelo urbanizable tiene por objeto someterlos al régimen de actuaciones integradas. Los terrenos en que éstas estén previstas por el planeamiento tendrán la consideración de suelo urbanizable.

La clasificación de los terrenos como suelo urbano tiene por objeto posibilitar su desarrollo urbanístico, preferentemente mediante actuaciones aisladas. Los terrenos en que éstas sean previstas por el Plan se entenderán clasificados como suelo urbano.

Nos dice el artículo 6 LRAU, que la actividad urbanística de ejecución del planeamiento se realiza en uno de estos dos regímenes:

- Actuaciones aisladas.
- Actuaciones integradas.

Se considera actuación integrada la obra pública de urbanización conjunta de dos o más parcelas realizada de una sola vez o por fases. El plan preverá la ejecución de actuaciones integradas en aquellos terrenos que pretenda urbanizar y cuya conexión a las redes de servicios existentes requiera alguna de estas tres cuestiones:

1. Que exija producir dos o más solares simultáneamente, transformando suelo que tenga pendiente la implantación de servicios.
2. Que requiera ocupar un terreno de dimensiones iguales o mayores a las reguladas en el artículo 20 de la Ley del Suelo No Urbanizable, con el fin de transformarlo produciendo uno o más solares.
3. Que se estime más oportuno ejecutar mediante actuaciones integradas, para asegurar una mayor calidad y homogeneidad en las obras de urbanización.

Se considerará actuación aislada a la que tiene por objeto una sola parcela y supone su edificación, así como, en su caso, la previa o simultánea urbanización precisa para convertirla en solar, conectándola con redes de infraestructura y servicios existentes e inmediatas.

La gestión de las actuaciones aisladas puede ser pública o privada. Los particulares están habilitados para llevarlas a cabo, salvo prohibición o contravención de la ordenación urbanística.

La ejecución de las actuaciones integradas es siempre pública, correspondiendo a la Administración decidir su gestión directa o indirecta. Se considera que una actuación es de ejecución directa por la Administración cuando la totalidad de las obras e inversiones que comporta son financiadas con fondos públicos y gestionadas por los órganos y empresas de la Administración. La gestión es indirecta cuando la Administración delega la condición de agente urbanizador, adjudicándola en favor de una iniciativa empresarial, seleccionada en pública competencia.

¿Qué es el urbanizador? El urbanizador es el agente público responsable de ejecutar la actuación. En ejercicio directo de sus competencias, esa responsabilidad puede ser asumida por la propia Administración o, mediante gestión indirecta, adjudicarse a un particular, sea o no propietario del terreno seleccionado, como urbanizador en pública competencia, el acabar el programa, según convenio estipulado en éste.

TEMA 2.- LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL TERRITORIO

I. Introducción y precisiones terminológicas

La ordenación urbanística consiste en el establecimiento de un conjunto de reglas que ordenan la actividad que se puede realizar sobre el suelo o en el subsuelo (por ejemplo, la forma de las edificaciones, las alturas, usos a implantar, etc.). Dicha ordenación puede hacerse de muy diversas formas, la principal de todas y la más rigurosa y tecnificada, es el planeamiento urbanístico, es decir, el planeamiento determina la ordenación urbanística.

A) *El plan*

1. CONCEPTO

El Plan urbanístico es una norma jurídica que forma parte del ordenamiento jurídico administrativo. Condiciona y limita las posibilidades de actuación de los propietarios del suelo, ya que no pueden hacer, sobre o bajo el suelo de su propiedad, todo lo que tuvieren por conveniente. Asimismo, el Plan establece el modelo territorial o la ordenación correspondiente para el ámbito de que se trate.

2. NATURALEZA JURÍDICA

La Constitución española establece una reserva de ley para la regulación del contenido del derecho de propiedad. Esta ley puede ser estatal o de una comunidad autónoma. Lo importante es que dicha norma tenga rango de ley. Será estatal o de la comunidad autónoma en la medida que regule materias cuya competencia sea de uno u otro nivel territorial. Así, la reserva de ley exigida en la Constitución, para regular aspectos como el contenido del derecho de propiedad en el ámbito urbanístico, se ejercita en la Ley 6/98 Sobre Regulación del Suelo y Valoraciones, como ley estatal, o en las correspondientes leyes de las Comunidades Autónomas. En el caso de la Valenciana, es la Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística.

De manera genérica, la Ley 6/98 establece la regulación principal y genérica del contenido del derecho de propiedad. En su caso, la legislación de las Comunidades Autónomas desarrolla o complementa la misma en dichos aspectos. Pero estas regulaciones no agotan la delimitación del contenido del derecho de propiedad, dadas las singularidades territoriales de cada punto concreto del país, estableciendo, pues, la ley, una remisión normativa al planeamiento que concreta y detalla el contenido del derecho de propiedad a partir de la ordenación específica que establece y del régimen urbanístico genérico determinado en la ley.

Por lo tanto, el planeamiento urbanístico no tiene rango de ley, siendo precisamente una norma jurídica de rango reglamentario, como ha sido reiterado por la jurisprudencia. De manera evidente, al ser aprobado por un órgano de la administración autonómica o municipal, podría ser un acto administrativo o una norma de carácter general (reglamento). Esta segunda alternativa es la mantenida casi unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia.

A partir de la Constitución, la ley establece el régimen jurídico de la propiedad del suelo y, por su remisión, una norma reglamentaria, como es el planeamiento urbanístico, concreta y pormenoriza, para cada punto concreto del territorio, cuál será el régimen de derechos y

deberes del propietario del suelo. Al mismo tiempo que establece la ordenación urbanística para el ámbito territorial de que se trate.

De la misma manera que el sistema jurídico en su integridad está sometido al principio de jerarquía normativa, el sistema general del planeamiento urbanístico también está sometido, lógicamente, a dicho principio. Por una parte, no puede contravenir ningún precepto establecido en una ley y, por otra parte, un instrumento de planeamiento que sea de desarrollo de otro de rango o ámbito superior no puede contravenir las determinaciones de éste. La aplicación de este principio de jerarquía normativa, a los instrumentos de planeamiento, va a configurar el sistema legal de planeamiento urbanístico de forma jerárquica.

3. LOS COMPONENTES DEL PLANEAMIENTO ESTÁNDAR ES URBANÍSTICOS

El redactor del planeamiento urbanístico no puede decidir lo que le venga en gana en cuanto a la ordenación que establece. Tiene, desde luego, una gran libertad de elección, pero sobre todas las decisiones están los principios constitucionales que obligan a los poderes públicos a:

1. Conseguir el disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE).
2. Impedir la especulación (art. 47.1 CE).
3. Rescatar una parte de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47.2 CE).
4. Conseguir una mejora en la calidad de vida (art. 45.2 CE).

En relación con la calidad de vida, existen en la ciudad unos elementos básicos que sirven para contrastar si dicha calidad es aceptable, son las infraestructuras y los servicios públicos, así como los equipamientos comunitarios (red viaria, aparcamientos suficientes, espacios verdes, escuelas, instalaciones sanitarias, etc.). Esta suficiencia es difícil de conseguir, dado que, al incrementarse el nivel de vida de los ciudadanos también se incrementa la demanda que estos hacen de los servicios públicos. Sin embargo, es exigible un mínimo suficiente de los mismos para garantizar una adecuada calidad de vida.

La ley 6/94 LRAU, impone al planificador la obligación de respetar unas determinadas proporciones en la ciudad. Le exige respetar un mínimo para las principales infraestructuras y los equipamientos públicos, que son los estándares urbanísticos. A modo de ejemplo, es claro que el planeamiento puede establecer libremente, dentro de ciertos límites, una mayor o menor densidad de viviendas en una determinada zona de nueva creación. Pero los estándares urbanísticos le obligan en este caso, a medida que vaya aumentando la densidad de viviendas, a aumentar también la superficie destinada a parques, jardines y otras finalidades semejantes. Por ejemplo, en la LRAU, en suelos de uso residencial, las dotaciones mínimas son:

- 35 m² de suelo dotacional público por cada 100 m² construibles con destino a vivienda;
- 15 m² de zona verde pública por cada 100 m² de viviendas construibles y
- los m² de zona escolar que exige el reglamento de planeamiento, salvo que, mediante informe favorable de la Consejería de Educación, se autorice una menor superficie.

Las tres dotaciones antes expresadas se pueden cumplir solapando las superficies correspondientes (dentro de los 35 m² de uso dotacional genérico se pueden incluir los 15 m² de zona verde).

Para los sectores residenciales y los turísticos debe cumplirse lo siguiente:

- Debe haber un mínimo de más de una plaza de aparcamiento por vivienda, apartamento, chalet o estudio. No es necesario que haya dos o más plazas, pero sí que, al dividir el número de plazas entre el número de viviendas el cociente sea superior a uno.

— Estas plazas de aparcamiento deben situarse fuera de la superficie estrictamente viaria, o sea, pueden ubicarse en el subsuelo, dentro de las parcelas o en plazas de aparcamiento, delimitadas específicamente por el plan, al margen de la superficie susceptible de utilización viaria. Las plazas de aparcamiento pueden ser públicas o privadas.

En resumen, los estándares urbanísticos son:

1. Técnicas o métodos de cuantificación, *a priori*, de las necesidades o demandas sociales de una determinada categoría de equipamientos. Son recetas para la elaboración de planeamiento.
2. Son, también, sistemas de control, *a posteriori*, a modo de verificación de la obtención de los objetivos preestablecidos respecto de las dotaciones realmente facilitadas a la colectividad.

En todo caso, es preciso resaltar que los estándares urbanísticos establecidos en la LRAU tienen el carácter de mínimos, por lo que el planeamiento, respetando dichos mínimos, puede establecer unas mayores cuantías de las correspondientes dotaciones, con lo que, sin duda, se tenderá a mejorar la calidad de vida en la ciudad.

II. Los instrumentos de ordenación urbanística en la LRAU

Los planes urbanísticos que la LRAU contempla son los siguientes:

- Planes de acción territorial de finalidad urbanística.
- Planes generales.
- Planes parciales.
- Planes especiales.
- Planes de reforma interior.
- Estudios de detalle.
- Programas.

A) Planes de acción territorial de finalidad urbanística

Los elabora la Generalitat. Son instrumentos de la ordenación del territorio, cuyo cometido es coordinar los distintos planeamientos municipales entre sí, estableciendo directrices que sirvan de marco de referencia para el planeamiento municipal, respecto a las previsiones de las Administraciones supramunicipales.

Pueden ser elaborados para la ordenación global de toda la Comunidad Valenciana o para zonas particularizadas de ella que afecten a varios términos municipales.

No es necesario que se haya aprobado un Plan de acción territorial para que cada Municipio pueda desarrollar su planeamiento general, aunque cuando se aprueba uno de esos planes de acción territorial, ello puede obligar, si es necesario, a adaptar a él las previsiones de los planes municipales.

Los planes de acción territorial no tienen por que ser omnicomprendivos, es decir, que pueden tener carácter temático, de manera que varios planes de acción territorial se solapen entre sí sobre un mismo territorio.

B) Planes generales

Les corresponde elaborarlos a los Ayuntamientos y los aprueba definitivamente la Generalitat. Debe haber un plan general por cada Municipio.

Los aspectos esenciales del plan general son los siguientes:

1. Es un instrumento de ordenación integral del territorio, en contraposición a los planes especiales que son, fundamentalmente, instrumentos de planificación sectorial y no integral.
2. Abarca un término Municipal concreto.
3. Clasifica el suelo para el establecimiento del régimen jurídico urbanístico correspondiente en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.
4. Establece los elementos fundamentales de la estructura general del territorio.
5. Ha de respetar, si existieran, las directrices de los planes territoriales que le afecten.

Según la regulación establecida en la LRAU, el plan general cumplirá un doble cometido y tendrá dos tipos de determinaciones:

- a) Para todo el suelo del término municipal contendrá lo que la ley llama ordenamiento estructural, que son las determinaciones más importantes en cuanto definen el modelo territorial. Los planos serán a escala 1:10.000 ó 1:5.000.
- b) Además, para todo o parte del suelo urbano y para todo o parte del suelo urbanizable, el plan general debe contener una ordenación pormenorizada a escala 1:2.000.

La novedad de esta ley, respecto a la anterior, es que sea obligatorio ordenar, pormenorizadamente, en el plan general, al menos una parte del suelo urbanizable, de manera que después resulte innecesario elaborar el plan parcial.

El plan general debe ordenar, con el nivel de concreción del plan parcial a escala 1:2.000, al menos la parte del suelo urbanizable que se prevea de ejecución más inmediata. Eso hace innecesario aprobar después planes parciales para desarrollar esas zonas.

En el suelo urbanizable que el plan general ordene pormenorizadamente, hay que delimitar unidades de ejecución. Unidades de ejecución son superficies acotadas de terrenos que delimitan el ámbito completo de una actuación integrada o de una de sus fases.

Para cada una de las unidades de ejecución es necesario establecer una ficha de condiciones de conexión e integración en el entorno, indicando, por ejemplo, los ramales viarios que deberán estar terminados, las obras de defensa contra inundaciones que se hayan de realizar, las canalizaciones relativas a la depuración de aguas, etcétera.

El plan general también debe delimitar los núcleos históricos tradicionales del municipio, para que en ellos se apliquen unas ordenanzas de respeto diferenciadas.

El plan general también debe diferenciar la ordenación pormenorizada de la ordenación estructural. La ordenación pormenorizada es la ordenación con el nivel de detalle de plan parcial (1:2.000). Es obligatoria para suelo urbano, excepto las áreas de reforma interior y para la parte del suelo urbanizable de ejecución más inmediata. La ordenación estructural comprende fundamentalmente tres aspectos:

1. Las fichas de condiciones para el desarrollo de las unidades de ejecución a las que se ha hecho referencia.
2. La delimitación de sectores de planeamiento parcial y de reforma interior, así como las directrices para la elaboración de esos planes de desarrollo o para la elaboración de estudios de detalle.
3. La red primaria de dotaciones e infraestructuras (escala 1:5.000; 1:10.000).

C) Planes parciales

Son instrumentos propios del suelo urbanizable, planos a escala 1:2.000. En la ley anterior a la LRAU, los planes parciales debían necesariamente ajustarse al plan general, sin que pudieran contradecir su previsiones. Con al LRAU se permite que los planes parciales cambien las previsiones de los planes generales, siempre que respeten las directrices generales de su modelo territorial. Por tanto, la función del plan parcial puede ser doble:

1. Puede servir para desarrollar la ordenación pormenorizada en aquellos sectores de suelo urbanizable en los que el plan general se haya limitado a diseñar la ordenación estructural.
2. Pero también el plan parcial puede servir para introducir alternativas respecto a la ordenación prevista en el plan general.

D) Planes de reforma interior

No hay que confundirlos con los planes especiales. Los antiguos planes especiales de reforma interior (PERI) ahora se denominan planes de reforma interior, sin la palabra especial. Los planes de reforma interior cumplen la misma función que los planes parciales, pero en vez de afectar a áreas de ensanche, afectan a núcleos de población consolidados o urbanizados.

El plan general puede diferir la ordenación pormenorizada de alguna parte del núcleo de población existente cuando prevea, en algún sector de él, una operación de reforma interior, por ejemplo, para reestructurar la trama urbana; para introducir nuevo equipamientos o infraestructuras o para ampliar las existentes.

Los planes de reforma interior también podrían ser formulados para propiciar alternativas a la ordenación originaria del plan general.

E) Planes especiales

Son planes que promueven las Administraciones sectoriales para completar o plantear alternativas a las previsiones urbanísticas, cuando ello resulte necesario para ejercer sus competencias administrativas (por ejemplo, un plan promovido para ampliar un parque comarcal de bomberos).

Su función esencial es, consecuentemente, crear o ampliar las previsiones de suelo para dotaciones o para proteger suelos determinados.

F) Estudios de detalle

Tienen un contenido más amplio que los estudios de detalle de la anterior ley. Pueden crear nuevo suelo dotacional público. También pueden aumentar las alturas de la edificación, en los términos en que lo autorice el plan general.

Para que sea posible redactar estudios de detalle, esa posibilidad debe estar prevista y regulada en el plan general o en un plan parcial. Los estudios de detalle pueden adquirir gran importancia en el futuro.

Cuando un Ayuntamiento formule su plan general es conveniente que se prevea bien que pequeños cambios se podrían acometer en la ordenación pormenorizada del suelo urbano; que establezca reglas que deban cumplir esos estudios de detalle.

De ese modo, el desarrollo del plan será más flexible y, para poder ir aprobando pequeñas variaciones de detalle, como por ejemplo, alturas, cambios de posición de los bloques dentro de un área, etc., no hará falta tramitar la modificación del plan.

Pero esta movilidad de la ordenación, debe estar regulada dentro de ciertos límites. El plan general debe decir en qué casos cabe estudios de detalle y cuáles son sus límites.

G) Catálogos

Su función es determinar las construcciones y espacios protegidos y, en su caso, disponer para ellos medidas de protección. La LRAU autoriza indistintamente a tramitarlos como instrumentos de planeamiento independiente o como documento integrado dentro de otro instrumento de planeamiento.

H) Programas

A partir de la LRAU, los planes generales dejan de diferenciar entre suelo urbanizable programado y no programado. En la LRAU, todo el suelo urbanizable es no programado, hasta que se programe, o sea, hasta que se apruebe para él un programa.

No es el plan general el que programa el terreno, sino que la programación de cada parte del suelo urbanizable se realiza mediante la aprobación de su correspondiente programa.

Hasta que se apruebe el programa, el suelo urbanizable tiene el régimen y la clasificación de no programado. Esto comporta las siguientes consecuencias:

1. Sólo puede ser edificado con carácter excepcional. Sólo se puede autorizar en él:
 - a) Obras públicas.
 - b) Las obras imprescindibles para la explotación agraria de la finca correspondiente.
 - c) Obras de reforma, conservación e incluso mejora de edificios ya existentes, compatibles con el uso genérico del suelo previsto por el plan general.
 - d) Determinadas obras para ampliar industrias ya existentes en él y dentro de ciertos límites. Así, la Disposición Adicional Séptima exige que la industria esté legalmente implantada y que la ampliación sea necesaria para el mantenimiento de la plantilla laboral. Las ampliaciones que se pueden autorizar no pueden rebasar en más de un 50% la edificabilidad que originariamente había ya construida, no obstante, si la construcción originaria tenía menos de 500 m², se puede autorizar su ampliación hasta 1.000 m².
2. En tanto no se apruebe el programa, queda diferida su urbanización, aunque el suelo urbanizable tenga su ordenación pormenorizada, es decir, aunque cuente con plan parcial aprobado o con ordenación pormenorizada en el plan general, eso no basta para poder autorizar su urbanización. Para que se pueda autorizar la urbanización, es necesario que antes se apruebe un programa, incluso, aunque el terreno cuente ya con proyecto de urbanización aprobado, no es posible su urbanización hasta que se apruebe el programa.
3. Los actos de segregación de fincas se sujetan a las normas del suelo no urbanizable, por lo tanto es improcedente la parcelación o reparcelación del terreno.
4. La posibilidad de aprobar planes de iniciativa particular está condicionada también a la aprobación del programa. Los particulares pueden redactar planes parciales y éstos, tramitarse, pero ello sólo es posible si al mismo tiempo proponen un programa, de modo que nunca puede llegarse a aprobar el plan parcial, de iniciativa particular, sin que se apruebe, antes o simultáneamente, el correspondiente programa, promovido por el mismo particular que promueva el plan parcial.
5. El valor de los terrenos a efectos de expropiación es el valor inicial. Eso significa que no se pueden tener en cuenta las posibilidades edificatorias o las expectativas urbanísticas de este suelo para aumentar su valor de expropiación.

1. ¿POR QUÉ ESTAS LIMITACIONES?

En realidad no hay ninguna limitación, lo que sucede es que los derechos de los propietarios del suelo no programado son, en esencia, los mismos que los derechos de los propietarios del suelo no urbanizable.

Con la LRAU, el terreno no adquiere valor urbanístico por el mero hecho de ser declarado urbanizable o de haber sido ordenado por el plan parcial. Sigue manteniendo su inicial valor hasta que se programe. Esto conlleva tres importantes consecuencias:

1. Que se pueden aprobar alternativas al planeamiento vigente en esta clase de suelo, sin que ello conlleve obligación alguna de indemnizar para la Administración. Lo que dota al planeamiento de una dosis importante de flexibilidad que antes no tenía. Los Ayuntamientos no deben tener miedo a ordenar pormenorizadamente el territorio, porque siempre será fácil y posible cambiar la ordenación si se plantean mejores propuestas o nuevas iniciativas, públicas o privadas.
2. Que es posible para los Ayuntamientos formar patrimonio municipal de suelo en estos terrenos, a bajo coste.
3. Por el contrario, pero como consecuencia de lo anterior, los propietarios no tienen la obligación de urbanizar estos terrenos, ni se les puede exigir, ni existe el imperativo legal de expropiarles por el mero hecho de que no urbanicen en determinados plazos. Como consecuencia de todo esto, lo que sucede es que ni el plan general, ni el plan parcial son la llave que abre la puerta del proceso urbanizador, la llave es el programa.

2. ¿QUÉ ES UN PROGRAMA ?

El programa para el desarrollo de actuaciones integradas es un instrumento de planeamiento, *sui generis*, diferente. El programa sirve para convertir el suelo urbanizable no programado en suelo urbanizable programado. Como su propio nombre indica, la función del programa es programar las condiciones y plazos en que se va a urbanizar un terreno.

3. ¿EN QUÉ SE DIFERENCIA EL PROGRAMA DE LOS RESTANTES PLANES ?

Hay tres diferencias esenciales:

1. El programa no es un instrumento de ordenación o planificación física del terreno, de eso ya se encargan los demás planes, lo que planifica el programa es el proceso de gestión urbanística.
2. El programa tiene vigencia definida en el tiempo, se ha de desarrollar en un determinado plazo. Cuando este plazo concluya, salvo que se haya aprobado una prórroga, el programa caduca y queda sin efecto. Los demás planes, en cambio, tienen vigencia indefinida, mientras no se modifican o anulan permanecen en vigor.
3. Para que se pueda aprobar un programa, éste tiene que tener un protagonista, es decir, debe haber una persona pública o privada que se comprometa a realizarlo. Esta persona es el urbanizador.

Si prescindimos del efecto que producen los planes generales en el suelo urbano, y nos centramos en el suelo urbanizable, podríamos añadir una cuarta e importante diferencia: El programa es el instrumento que marca el inicio del proceso gradual de adquisición de derechos de contenido urbanístico para los propietarios de suelo urbanizable.

Al aprobarse el programa, los terrenos dejan de valorarse según el valor inicial y pasan a valorarse según el valor urbanístico. Gracias a la acción del urbanizador designado al aprobarse el programa, los propietarios pueden lograr que sus terrenos se conviertan en solar edificable.

4. ¿QUIÉN DECIDE SOBRE LA PROGRAMACIÓN ?

Decide el Ayuntamiento. El Ayuntamiento es la Administración urbanística competente para dirigir los plazos, condiciones y prioridades del proceso de crecimiento o desarrollo urbano, dentro de la ordenación estructural fijada por el planeamiento general.

El Ayuntamiento puede promover programas de oficio o aprobar programas que propongan los particulares. Los Ayuntamientos, voluntariamente, pueden encomendar esa tarea a Mancomunidades, o Consorcios Comarcales, constituidos para la gestión de servicios urbanísticos que están ampliamente regulados en la LRAU.

5. ¿QUÉ AMPLITUD DEBEN TENER LOS PROGRAMAS ?

El ámbito mínimo del programa es la unidad de ejecución. Se pueden elaborar programas para desarrollar una sola o varias de las unidades de ejecución previstas en el plan general o en el plan parcial. Esto significa que el programa puede tener una extensión muy reducida, ya que con frecuencia hay unidades de ejecución que no tienen más de dos hectáreas o que no albergan más de 100 viviendas.

6. ¿QUIÉN PUEDE PROMOVER EL PROGRAMA ?

Cualquier persona, pública o privada, no es necesario que el promotor del programa sea propietario de los terrenos, ni que el propietario de los terrenos otorgue su consentimiento a la programación.

7. LOS PROGRAMAS DE GESTIÓN DIRECTA E INDIRECTA

a) Gestión directa

Los municipios pueden asumir de oficio la promoción de desarrollos urbanísticos. Al igual que sucedía en la ley anterior, un municipio puede decidir, en un momento dado, la conveniencia de que se desarrolle urbanísticamente una unidad de ejecución. Puede establecer un orden de prioridades en el crecimiento urbano y promover el desarrollo urbanístico de la unidad o unidades de ejecución que estime más prioritarios.

Para gestionar ese desarrollo urbanístico podría hacer uso indistintamente de la expropiación forzosa de los terrenos o, alternativamente, de la reparcelación de los mismos, bien mediante acuerdo de los propietarios afectados o bien imponiéndola de oficio.

Para sufragar las obras de urbanización pueden recaudar cuotas de urbanización entre los propietarios afectados, o incluso puede adjudicarse parte de los solares resultantes de la actuación, para resarcirse de los costes de urbanización que ésta conlleva.

Para poder acordar todo esto, el municipio puede aprobar un programa de gestión directa, es decir, un programa en el que se designa como urbanizador al propio Ayuntamiento.

b) Gestión indirecta

También puede suceder que la iniciativa del programa provenga de los particulares, sean propietarios del terreno o no, se trata de la gestión indirecta. El municipio encomienda a un particular que se encargue de promover y gestionar la urbanización. El urbanizador del programa será una persona particular designada por el Ayuntamiento que se compromete, ante éste, a realizar la urbanización, en determinados plazos y condiciones especificados en el programa.

8. EL CONTENIDO DEL PROGRAMA

El programa cuenta de dos documentos, la parte técnica y la parte jurídico-económica.

a) Parte técnica

La parte técnica tiene los siguientes contenidos:

1. Identificación del ámbito de la actuación, es decir, se identifica que unidad de ejecución o unidades de ejecución completas abarca la programación.
2. Anteproyecto de urbanización, este documento debe definir las calidades y características básicas de la urbanización a ejecutar, con la precisión necesaria para poder hacer una estimación global del coste de las inversiones en obra de urbanización previstas. Puede prescindirse de este documento cuando el programa se acompañe de proyecto de urbanización completo o cuando dicho programa tenga por objeto ejecutar un proyecto de urbanización previamente redactado de oficio y aprobado por el Ayuntamiento.
3. Adicionalmente, si se tratara de un suelo urbanizable que todavía no ha sido ordenado pormenorizadamente, cabría adjuntar a la alternativa técnica del programa, una propuesta de plan parcial para su tramitación simultánea. Hay que tener en cuenta que no se puede programar un terreno sin que se haya aprobado o se apruebe simultáneamente una ordenación pormenorizada. Incluso aunque el terreno ya hubiera sido objeto de ordenación pormenorizada, cabría adjuntar una propuesta de plan parcial como alternativa de ordenación urbanística pormenorizada a la ya vigente.

b) Parte jurídico-económica

Cuando el programa sea de gestión indirecta, o sea, el urbanizador es una persona privada, este documento se formaliza como un convenio urbanístico entre el Ayuntamiento y el urbanizador. En todo caso, los contenidos que debe contemplar son:

1. Expresar si se trata de un programa de gestión directa, que promueve y gestiona la propia Administración o, de gestión indirecta, en el que la Administración encarga la promoción y gestión del proceso urbanizador a un particular.
2. Indicar nombre y apellidos del urbanizador.
3. Establecer el plazo previsto para que se ejecute la urbanización, es decir, el plazo de duración del programa, incluso con un calendario de etapas, según las distintas fases de la urbanización. En general, el plazo máximo de duración de los programas es de cinco años, aunque en casos especiales se puede prorrogar.
4. Regular las relaciones entre el urbanizador y los propietarios afectados. Si, por ejemplo, el urbanizador fuera el propio Ayuntamiento, habría que decir si se va a proceder por expropiación o por reparcelación. También debería aclararse estas cosas en el programa si el urbanizador va a ser un empresario particular.
5. Fijar las responsabilidades del urbanizador. Si el urbanizador es un empresario privado habrá que aclarar el alcance de sus compromisos urbanizadores, sus relaciones con la Administración, y establecer a qué penalizaciones se compromete en caso de incumplimiento.
6. Determinar las garantías que ofrece el urbanizador para responder de su gestión. El urbanizador ha de prestar una garantía mínima del 7% del coste de las inversiones previstas, mediante aval, fianza, depósito de valores o garantía hipotecaria. Si el urbanizador es el Ayuntamiento, vale como garantía la correspondiente consignación presupuestaria, pero si el urbanizador es una particular, debe presentar los correspondientes avales u otros medios efectivos de garantía, para que en caso de incumplimiento el Ayuntamiento pueda ejecutarlos.
7. Otros compromisos especiales que adquiere el urbanizador, por ejemplo, puede comprometerse a promover viviendas de V.P.O. en sus terrenos.

En todo caso, el urbanizador debe asumir, como mínimo, estos compromisos:

- a) Gestionar la unidad de ejecución, elaborando los proyectos que sean precisos y efectuando las negociaciones oportunas para que la Administración obtenga los terrenos de cesión gratuita que le corresponden, y los propietarios las parcelas edificables que en su caso les correspondan.
- b) Urbanizar la unidad de ejecución completa.
- c) En su caso, ejecutar las obras de conexión a la red primaria que sean precisas.

III. Trámites para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística

A) Tramitación de los planes generales

A diferencia de la legislación anterior, no es necesario someter a exposición pública el avance, en cambio, sí que es preceptiva, en aras a la deseable coordinación, la consulta previa a la Coput.

No hay, propiamente hablando, acuerdo de aprobación inicial, lo que debe haber es un acuerdo o resolución por el que se somete a información pública el expediente. Este acuerdo corresponde al Pleno, salvo que el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento disponga otra cosa.

El anuncio de información pública debe publicarse en el DOGV y en un periódico. Al mismo tiempo que se somete a información pública hay que pedir:

1. El informe a las Administraciones sectoriales afectadas (costas, carreteras del estado y Coput, confederaciones hidrográficas, diputaciones, patrimonio cultural, etc.). El plazo común de información es de un mes, es el mismo plazo y simultáneo respecto a la información pública.
2. El estudio de impacto ambiental que hay que remitir a la Consejería de Medio Ambiente.
3. El informe a los municipios colindantes. El plan debe reflejar en su documentación la ordenación de los municipios colindantes en la zona perimetral más próxima y justificar la coherencia de las previsiones de unos y otros planes.

Cabe la posibilidad de que se aproveche la aprobación del plan general de un municipio vecino para cambiar determinaciones en la zona de borde del municipio propio. Esto debe hacerse de común acuerdo entre los municipios, ya que de lo contrario habría que tramitar, ante la Generalitat, un procedimiento de resolución de conflictos.

4. El informe a las Consejerías de Sanidad y de Educación.
5. El informe a la Consejería de Comercio, respecto a la posible ubicación de centros comerciales.

Todos estos informes se piden a la vez y todas las Administraciones tienen que remitirlas en el plazo de un mes. No se trata de informes sucesivos. Cuando se trate de una modificación puntual del plan sólo hace falta pedir informe a aquellas Administraciones que resultan afectadas.

La aprobación provisional corresponde al Pleno. Es obligatorio notificar el acuerdo de aprobación provisional a todas las personas que hayan presentado alegaciones, expresando la decisión que se haya adoptado respecto a la correspondiente alegación.

El expediente se remite a la Generalitat para su aprobación definitiva. La Generalitat tiene un plazo de 40 días hábiles para estudiar el expediente, poner reparos y pedir información complementaria, aunque también puede aprobarlo directamente. Transcurridos los 40 días sin que la Generalitat responda, el municipio puede requerirle para que resuelva. Si transcurren otros tres meses sin respuesta, se puede producir una especie de aprobación por silen-

cio, es decir, el municipio puede exigir a la Generalitat que proceda a publicar, en el DOGV, que el plan ha quedado definitivamente aprobado. En todo caso, el acuerdo de aprobación se publica en dicho diario oficial.

B) Tramitación de los planes parciales y de reforma interior

La diferencia entre el plan parcial y el plan de reforma interior es que mientras el primero es un plan de ensanche para la urbanización de áreas vírgenes del territorio y que, por lo tanto, afecta necesariamente al suelo urbanizable, el segundo es un plan que se propone para abordar una operación de remodelación de zonas ya urbanizadas o construidas.

Ya quedó claro que en una parte del suelo urbanizable puede ser innecesario promover planes parciales. Ésta será la parte que ya cuente con una ordenación pormenorizada concretada en el plan general. El doble propósito de los planes parciales es el de desarrollar la ordenación pormenorizada que no esté desarrollada en el plan general, o bien modificar el plan general.

La tramitación de los planes parciales que vamos a examinar a continuación vale igual para los planes de reforma interior.

1. Tiene que haber una información pública con veinte días hábiles, anunciada en el DOGV y en un periódico.
2. Los informes de otras administraciones. Todos ellos quedan subsumidos en la cédula de urbanización.
3. Aprobación definitiva, que será por el Pleno del Ayuntamiento, siempre que el plan parcial o el plan de reforma interior cuente con cédula de urbanización. Si no cuenta con cédula, por comportar modificaciones estructurales del plan general, la aprobación municipal es provisional y debe remitirse, para su aprobación definitiva, a la Generalitat.

La cédula de urbanización es el documento que sirve para que las Administraciones no municipales informen sobre como afecta el plan parcial a las infraestructuras y equipamientos que sean de su competencia. La cédula certifica que la propuesta del plan parcial se ajusta a las determinaciones estructurales del plan general.

4. Publicación de la aprobación definitiva. Se hará en el BOP. Antes de que el plan se publique en el BOP es obligatorio remitir un ejemplar al registro de programas y agrupaciones de interés urbanístico de la Generalitat.

Respecto a las competencias de aprobación de planes parciales y de planes de reforma interior, en el caso de los planes parciales que desarrollen el plan general, la aprobación definitiva corresponde al municipio. En el caso de planes parciales que modifiquen el plan general en aspectos no estructurales, o sea, que sólo lo modifiquen en la ordenación pormenorizada, la aprobación definitiva también corresponde al municipio, pero en el caso de planes parciales que modifiquen el plan general en aspectos estructurales, la aprobación corresponde a la Generalitat.

C) Tramitación de los planes especiales y de los catálogos independientes

Los planes especiales son planes promovidos por cualquier Administración pública para crear nuevas dotaciones públicas o proteger determinados tipos de suelo o finalidades similares. Puede someterlos a información pública y aprobarlos provisionalmente una Administración no municipal o bien el propio Ayuntamiento si es el promotor.

Su tramitación es idéntica a la de los planes generales, con la salvedad de que la información pública es de veinte días hábiles. Si el promotor fuera una Administración no municipi-

pal, entonces es obligatorio el dictamen previo a la aprobación provisional de todos los municipios afectados.

Los catálogos, cuando no se contengan como documento propio del plan general o de un plan especial, se tramitan como si fueran planes especiales.

D) Tramitación de los estudios de detalle

Se tramitan exactamente igual que los planes parciales, con las siguientes salvedades:

Si se trata de municipios de más de cinco mil habitantes, no hace falta cédula de urbanización y, en el suelo urbano, los particulares pueden promover estudios de detalle aunque no sean urbanizadores.

Hay que recordar que los planes parciales sólo pueden ser de iniciativa particular cuando el promotor tenga la condición de urbanizador. Ello implica que, para poder promover un plan parcial de iniciativa particular, el interesado debería promover o haber promovido un programa para urbanizar, al menos, una de las unidades de ejecución previstas en el correspondiente plan parcial.

IV. La ejecución de los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas. La reparcelación

A) Cuestiones previas

1. ¿QUIÉN ES EL URBANIZADOR ?

El urbanizador puede ser el propio Ayuntamiento —la gestión directa— o puede ser un empresario urbanizador —la gestión indirecta— que actúe como agente de la Administración, a quien ésta concede esta condición. Aunque la responsabilidad última de dirigir el desarrollo urbanístico corresponde al Ayuntamiento, éste puede encargar parte de la tarea a un urbanizador particular, adjudicándole un programa.

2. ¿QUÉ TIENE QUE HACER EL URBANIZADOR ?

Redactar los proyectos técnicos que sean necesarios; negociarlos con los propietarios; elevar propuestas al Ayuntamiento para que éste los examine y, en su caso, los apruebe; realizar o contratar las obras de urbanización y financiar dichas obras.

3. ¿ES EL URBANIZADOR EL DUEÑO DE LOS TERRENOS ?

No es necesario que lo sea, aunque nada lo impide.

La LRAU da facilidades para que el dueño de un terreno se convierta en urbanizador. Visto de otro modo, facilita que el empresario profesionalizado en estas tareas, cuando compre un terreno para urbanizarlo y edificarlo, no tenga dificultades para adquirir la condición legal de urbanizador. Pero esto no siempre será así y, por tanto, la LRAU también regula la posibilidad de que propietario y urbanizador sean distintas personas.

4. ¿ES EL URBANIZADOR QUIEN EDIFICA LOS TERRENOS ?

Entre las funciones del urbanizador no entra, salvo a título excepcional, la edificación del terreno. Su cometido básico se agota con urbanizar y gestionar la reparcelación urbanística de la unidad de ejecución.

Ahora bien, en la práctica, es muy posible que muchos urbanizadores no sean urbanizadores puros. Es muy posible que empresas que pretenden construir una parte de los solares de la unidad de ejecución, actúen como urbanizadores de toda la unidad.

5. ¿QUÉ PROVECHO OBTIENE EL URBANIZADOR DE SU LABOR ?

Hemos dicho que el urbanizador financia la urbanización, pero eso no significa que sea él quien, finalmente, haya de soportar el coste final de la misma. Cuando un Ayuntamiento gestionaba una unidad de ejecución, por el sistema de cooperación, los costes de urbanización los repercutía en los propietarios del terreno, quienes recibían solares urbanizados y, por tanto, revalorizados como consecuencia de la actuación.

En la LRAU sucede lo mismo, el urbanizador puede repercutir los costes de urbanización en los propietarios de terrenos, así como su propio margen de beneficio empresarial. A esto se le llama retribución del urbanizador.

La retribución del urbanizador puede revestir dos modalidades:

- Puede ser en *metálico*. Aquí los propietarios pagan en metálico y reciben la totalidad de los solares urbanizados.
- Puede ser en *solares*. Aquí los propietarios retribuyen al urbanizador en terrenos. Parte de los solares resultantes de la actuación son para el urbanizador, quien se cobra con ellos su labor.
- Puede ser mixta, en dinero y solares.

La nueva posibilidad de que la retribución sea en terrenos edificables es atractiva para los empresarios privados y hace viable una especie de cooperación por concesión administrativa, en la que la iniciativa, los riesgos financieros, la gestión material, la elaboración de proyectos, las negociaciones con los propietarios, la contratación y responsabilidad de las obras, todo eso, corre por cuenta del empresario urbanizador seleccionado por el Ayuntamiento.

Por su parte, el Ayuntamiento se reserva la supervisión y dirección de las actuaciones, la elección del urbanizador y el control sobre éste, la aprobación de los contenidos del programa, la aprobación del proyecto de urbanización que se le presente, la aprobación del proyecto de reparcelación, en su caso, y la aprobación de las liquidaciones para imponer cuotas de urbanización. Lógicamente, las funciones de autoridad corresponden al Ayuntamiento.

6. ¿CÓMO SE RESUELVEN LAS SITUACIONES DE CONFLICTO ENTRE PROPIETARIO Y URBANIZADOR ?

Propietario y urbanizador pueden llegar a acuerdos libres sobre la forma de gestionar la urbanización. Estos acuerdos harían innecesaria la intervención de la Administración municipal en las relaciones entre ambos.

En caso de discordia, entre ambos sujetos, sobre la cuantía de la retribución, el coste de las obras o cualquier otra circunstancia, el Ayuntamiento ha de intervenir, como arbitro con autoridad, para dirimir los conflictos y adoptar resoluciones obligatorias para todos. Para ello el Ayuntamiento puede aprobar proyectos de reparcelación, incluso forzosa, y aprobar cuentas de liquidación de cuotas de urbanización.

7. ¿QUÉ PUEDE HACER EL PROPIETARIO PARA GARANTIZAR SUS DERECHOS ?

1. Si estuviera en absoluto desacuerdo con el programa y no quisiera participar en él, tiene derecho a pedir la expropiación antes de que se apruebe.

2. Si estuviera en desacuerdo con los costes de urbanización presupuestados, puede pedir un peritaje técnico independiente, antes de que se apruebe el presupuesto financiero del programa de urbanización correspondiente.

3. Si estuviera en desacuerdo respecto al modo en que se valoran sus terrenos, puede pedir que se le permita pagar su cuota en metálico, en vez de pagar en terrenos, es decir, puede que el propietario esté dispuesto a colaborar en la ejecución del programa; puede que este de acuerdo con los costes previstos de la urbanización; pero al estar previsto que él pague esos costes, retribuyendo en terrenos al urbanizador, el propietario puede que se están infravalorando sus terrenos; puede pensar que el urbanizador, para quedar bien retribuido, debiera conformarse con menos terrenos que los que el programa ha previsto que se le adjudiquen como retribución; en este caso, el propietario puede optar por el pago en metálico.

4. Como es natural, el propietario puede presentar alegaciones a los programas y acuerdos que se vayan aprobando, los cuales los resolverá el Ayuntamiento.

B) La reparcelación

1. CONCEPTO Y OBJETO

Reparcelación es la nueva división de fincas ajustada al planeamiento, previa su agrupación si es preciso, para adjudicarlas entre los afectados según su derecho.

La reparcelación forzosa tiene por objeto:

- a) Regularizar urbanísticamente la configuración de fincas.
- b) Adjudicar a la Administración los terrenos, tanto dotacionales como edificables, que legalmente le correspondan.
- c) Retribuir al urbanizador por su labor, ya sea adjudicándole parcelas edificables o bien afectando las parcelas edificables resultantes a sufragar esa retribución.
- d) Permutar forzosamente, en defecto de previo acuerdo, las fincas originarias de los propietarios por parcelas edificables que se adjudiquen a éstos según su derecho.

El área reparcelable podrá ser discontinua. Se definirá en el propio proyecto de reparcelación, y no necesariamente tendrá que coincidir con la unidad de ejecución. La eficacia de la reparcelación forzosa requiere la programación de los terrenos afectados.

2. PROCEDIMIENTO Y EFECTOS DE LA REPARCELACIÓN FORZOSA

El proyecto de reparcelación forzosa se sujetará a las siguientes actuaciones, previas a su aprobación por el Ayuntamiento Pleno o por el órgano competente de la Administración actuante:

- a) Información pública.
- b) Solicitud de certificado registral de dominio y cargas, simultánea a la convocatoria de la información pública.
- c) Si aparecen titulares registrales, no tenidos en cuenta al elaborar el programa expuesto al público, se les dará audiencia por diez días, antes de la aprobación definitiva.
- d) Requerimiento de los propietarios al urbanizador, dentro del período de información pública, para dirimir controversias respecto a la valoración de derechos y contestación del urbanizador.

El acuerdo aprobatorio se notificará a los interesados y, una vez firme en vía administrativa, se inscribirá en el Registro de la Propiedad, previo otorgamiento de documento público que exprese su contenido.

3. REGLAS PARA LA ADJUDICACIÓN DE PARCELAS

Los proyectos de reparcelación deben ajustarse a estos criterios:

1. El aprovechamiento de la finca adjudicada a un propietario debe ser proporcional a la superficie de su finca originaria. La finca adjudicada al propietario se formará, si es posible, con terrenos integrantes de su antigua propiedad.
2. Cuando la retribución al urbanizador deba efectuarse en parcelas edificables, la reparcelación le adjudicará éstas, sin que para ello sea precisa la conformidad de los afectados.
3. No podrán adjudicarse, como fincas independientes, superficies inferiores a la parcela mínima edificable o que carezcan de características urbanísticas adecuadas para su edificación.
4. Cuando la cuantía exacta del derecho de un propietario no alcance o exceda lo necesario para adjudicarle lotes independientes completos, los restos se podrán satisfacer mediante compensaciones monetarias complementarias o sustitutivas.
5. El propietario tendrá derecho a que se le indemnice el valor de las plantaciones, instalaciones y construcciones de su finca originaria que sean incompatibles con la actuación.
6. El proyecto de reparcelación contendrá una cuenta de liquidación respecto a cada propietario. Si éste resultara ser acreedor neto, el urbanizador le indemnizará antes de ocupar su finca originaria.

V. La disciplina urbanística

A) La actividad administrativa de policía

La actividad administrativa de policía, también llamada de intervención, consiste en un conjunto de medidas utilizables por las Administraciones públicas competentes para lograr que los actos de los particulares o personas jurídicas públicas restantes, se mantengan en el marco del interés general.

Este concepto incluye también el conjunto de medidas administrativas de carácter reaccional, que deben tomarse por dichas Administraciones en los supuestos en los que los actos realizados no sean conformes con el interés general, es decir, conculquen el ordenamiento jurídico general. Tres son pues las ideas centrales en materia de disciplina urbanística:

- a) La transgresión del ordenamiento jurídico.
- b) La actuación administrativa reaccional restauradora del ordenamiento urbanístico perturbado.
- c) La sanción correlativa a la transgresión urbanística.

1. LA TRANSGRESIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La competencia urbanística en materia de intervención en el uso del suelo, tanto para construir como para demoler, y ya sea sobre o bajo su superficie, requiere la obtención de la oportuna licencia para ejercer el derecho a edificar.

La transgresión, pues, puede consistir en la ejecución de obras o usos del suelo:

- a) Sin haber obtenido previamente la licencia.

- b) Sin sujetarse a las determinaciones de la licencia otorgada.
- c) Al amparo de licencia u orden de ejecución ilegal.

2. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REACCIONAL RESTAURADORA DEL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO PERTURBADO

Producida la transgresión, debe aparecer la actividad administrativa conducente a restaurar el ordenamiento urbanístico. La adopción de las medidas reaccionales es obligatoria, en todo caso, para la Administración y las citadas medidas son independientes de las sanciones que hayan de imponerse.

3. LA SANCIÓN CORRELATIVA A LA TRANSGRESIÓN URBANÍSTICA

La transgresión urbanística ha significado un incumplimiento de la legalidad que no debe quedar impune. No sólo, pues, se debe restaurar el ordenamiento urbanístico perturbado, sino también castigar al infractor. Como responsables deben ser sancionados tanto el empresario de las obras, como el técnico director de las mismas. Igualmente, debe ser sancionado, en los casos de obras amparadas en una licencia cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave: el facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto, y los miembros de la Corporación que hubieran votado a favor del otorgamiento de la licencia sin los informes previos exigibles, o cuando éstos fueran desfavorables en razón de aquella infracción.

B) Procedimientos

1. PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

Conocida por el órgano Municipal competente, la iniciación de unas obras sin licencia o sin sujetarse a sus determinaciones y una vez constatada la transgresión de la legalidad urbanística, comienza el procedimiento de protección de dicha legalidad, que consta de tres fases:

1. Suspensión de las obras iniciadas. La orden de suspensión debe producir dos tipos de efectos:
 - a) La paralización de los actos de edificación o uso del suelo.
 - b) El traslado al responsable de la carga de instar y, en su caso, obtener la legalización de las obras iniciadas sin título legitimador.
2. Comprobación del carácter legalizable o no legalizable de las obras iniciadas.
3. Resolución, que podrá consistir en:
 - a) Legalización de las obras iniciadas.
 - b) Demolición sin indemnización. La gravedad de la medida en que consiste la demolición, permite afirmar que sólo se justifica en el caso de absoluta divergencia de lo construido con el planeamiento o normativa aplicable.

2. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La legislación aplicable es el RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Tenemos las siguientes fases:

— La fase primera o iniciación.

La iniciación tendrá lugar por propia iniciativa; como consecuencia de orden superior; a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

El acuerdo de iniciación deberá ser notificado al presunto responsable, así como el nombramiento de instructor y secretario, a efectos de recusación. Si una vez comunicado el acuerdo de iniciación al inculpado, no hubiera efectuado las alegaciones, en el plazo de quince días, la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución.

— La fase segunda o instrucción

El instructor realiza los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos, en virtud de los cuales, deba pronunciarse la resolución.

En esta fase, el primer documento que debe constar en el expediente es el de acuerdo de iniciación, donde se contienen los hechos que se imputan al presunto responsable.

En segundo lugar deben constar las alegaciones. En tercer lugar la prueba, donde los interesados podrán proponer la práctica de la misma, teniendo en cuenta que la carga de la prueba corresponde a la Administración.

En cuarto lugar, la propuesta de resolución, ya que tras la formulación del escrito de alegaciones y, en su caso, la práctica de pruebas, el instructor formula la propuesta de resolución, que declara los hechos probados, los califica y los valora. Asimismo, propone al órgano competente la sanción que estime procedente.

En quinto lugar, la audiencia, ya que la propuesta de resolución debe notificarse al presunto responsable, que podrá deducir las alegaciones que estime pertinentes.

— La fase tercera o resolución

En la fase de resolución, el órgano competente para resolver examinará la propuesta de resolución, pudiendo acordar alguna de las tres siguientes cosas:

1. Conformarse con la propuesta formulada.
2. Discrepar de dicha propuesta.
3. Realizar las actividades complementarias indispensables para resolver el procedimiento.

La resolución debe ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente. Contra la resolución cabrá la interposición de los recursos administrativos que, con carácter general, se reconocen en la vigente legislación de procedimiento administrativo y, agotada la vía administrativa, procede la interposición del recurso contencioso-administrativo.

TEMA 3.- LA TUTELA DEL AMBIENTE

La legislación ambiental es, en todos los países, variada, dispersa y frecuentemente confusa. Esta legislación se puede clasificar en tres grupos:

1. En el primer grupo se encuentran las normas que constituyen una adaptación, a las circunstancias actuales, de la legislación sanitaria o higienista del siglo XIX que, en épocas anteriores, protegía el paisaje, la flora o la fauna.
2. Son aquellas normas que, aunque tienen una base ecológica y son relativamente modernas, tienen una dimensión sectorial, por tanto, regula aspectos concretos, como, por ejemplo, el agua, el ruido, el aire...
3. Existen otro tipo de normas, que son aquellas que tratan de recoger, en una normativa única, todas las normas que tratan relativas al medioambiente, por ejemplo, el código sueco de 1969, y otros códigos que se abandonaron por que quedan obsoletos rápidamente.

Lo más normal, o lo más común, es que existan sistemas mixtos de legislación.

I. Caracteres del Derecho ambiental

- Sustratum ecológico.
- Especialidad singular.
- Énfasis preventivo.
- El componente técnico reglado.
- La vocación redistributiva.
- Primacía de los intereses colectivos.

1. Sustratum ecológico

El ordenamiento ambiental tiene carácter sistemático, ya que la regulación de las conductas que tiene en cuenta no se realizan de forma aislada, sino que considera los elementos naturales y las reacciones o interacciones que se producen en ellos como consecuencia de la actuación del hombre. Por ejemplo, cuando se mezclan dos residuos.

2. Especialidad singular

El ámbito espacial de las actuaciones administrativas viene dado en función del marco donde tienen lugar los mecanismos de emisión - transporte - inmisión. Por tanto, el derecho ambiental, en muchos casos, tiene un ámbito de aplicación que no suele quedar acotado a las naciones, sino que trasciende más allá. De ahí, que el derecho ambiental ponga en entredicho a las organizaciones internacionales.

3. Énfasis preventivo

El derecho ambiental, aunque se apoya en un dispositivo sancionador, tiene unos objetivos que son fundamentalmente preventivos, ya que, en el derecho ambiental, la coacción, *a posteriori*, no tiene mucho efecto.

Además de que los importes de la reparación pueden ser muy elevados, en materia ambiental, una vez que se producen las consecuencias biológicas nocivas, la represión puede tener una trascendencia moral, pero difícilmente reparará los daños de los ecosistemas.

4. El componente técnico-reglado

La normativa de derecho ambiental incluye prescripciones que cifran los niveles de emisión o inmisión o, por ejemplo, la altura de las chimeneas. Estas prescripciones técnicas permiten límites y umbrales que hacen posible llegar a pactar con la Administración y que se suelen denominar medidas correctoras, por ejemplo, el Reglamento de Actividades Calificadas permite límites de ruido o de emisiones.

5. La vocación redistributiva

Uno de los aspectos más característicos del derecho ambiental es el intento de corrección de las deficiencias que presenta el sistema de precios, sobre todo en las economías de corte liberal, para evitar los costos que suponen, para la colectividad, la transmisión de residuos y subproductos a los ciclos naturales.

Solamente se podrán conseguir resultados ambientales aceptables si el derecho consigue canalizar los recursos para compensar, en último extremo, a los perjudicados y para fijar el establecimiento de instalaciones que eviten la contaminación. El principio que se apoya más entre la doctrina es que sea el contaminador el que tenga que pagar y es el derecho ambiental el que tiene que buscar remedio a esta problemática, aportando soluciones jurídicas adecuadas.

6. Primacía de los intereses colectivos

El derecho ambiental es derecho público —aproximadamente un 90 %—, aunque en sus objetivos pueden concurrir normas de otra categoría, por ejemplo, el derecho civil —relaciones de vecindad—; el derecho penal —delito ecológico— y, en un 1%, el derecho mercantil —como en el caso de los bonos—.

Los conflictos del derecho ambiental tienen un enfoque, en el 100% de los casos, de carácter público, ya que enfrenta a amplios colectivos: contaminadores y contaminados; productores y consumidores.

II. Los intereses difusos y la tutela judicial del Ambiente

A) *El concepto de interés difuso*

Es difícil dar una definición de lo que se entiende por interés difuso y esta definición la tenemos que fijar a través de las distintas características que se encuentran dentro del concepto del interés difuso, que son las siguientes:

- Alcance colectivo
- Intercomunicación de resultados
- Inexistencia de derechos subjetivos
- Relevancia de las situaciones jurídicas en juego
- Dificultades procesales

1. ALCANCE COLECTIVO

En este tipo de intereses entran en juego una serie de situaciones que comportan un colectivo más o menos amplio de sujetos, por ejemplo, una asociación de consumidores.

2. INTERCOMUNICACIÓN DE RESULTADOS

Los logros conseguidos en la defensa de estos intereses se prolongan a otros individuos que nada han hecho, así, por ejemplo, si se consigue cerrar una empresa contaminante se puede beneficiar a todas las personas que puedan estar en su radio de acción, aunque no hayan hecho nada.

3. INEXISTENCIA DE DERECHOS SUBJETIVOS

Si existiesen derechos subjetivos, carecerían de eficacia los efectos apuntados con anterioridad, sin perjuicio de que también puede que existan este tipo de intereses.

4. RELEVANCIA DE LAS SITUACIONES JURÍDICAS EN JUEGO

Los intereses difusos cuentan con el respaldo del ordenamiento jurídico, aunque su defensa no sea fácil de argumentar. El hecho de que no se cuestionen derechos subjetivos no implica que los conflictos presentados carezcan de relevancia práctica y de trascendencia jurídica.

5. DIFICULTADES PROCESALES

Resulta difícil argumentar la defensa jurídica de estos intereses difusos, pero los tribunales las han intentado paliar haciendo una interpretación extensiva del concepto de interés legítimo.

B) Aproximación a la tutela de los intereses difusos

La posibilidad de defensa de los intereses difusos plantea problemas jurídicos en prácticamente todos los ordenamientos que conocemos, de tal forma que en los distintos países se han ido buscando técnicas, como las que vamos a enumerar, para dar soluciones a la tutela jurídica de dichos intereses.

De todas formas, a pesar de los buenos intentos, no existen objetivos jurídicamente perfilados que den respuesta clara y directa a la defensa de los intereses difusos ambientales.

Además de la dificultad que existe en definir este tipo de intereses, es difícil conseguir legitimación para los demandantes, ya que existe una regla clásica por la que sólo se concede legitimación para demandar a aquellos que han sufrido consecuencias no queridas por el derecho y, por tanto, son consecuencias morales o patrimoniales y que, además, se pueden imputar a otras personas.

Pero, al enfrentarnos a daños ambientales, resulta muy difícil concretar, de forma individualizada, de quien procede dicho daño, así como resulta difícil calcular a cuanto asciende el daño económico.

Además, casi siempre, los demandantes se encuentran en situaciones muy desventajosas frente a los demandados, porque normalmente el demandado suele ser un empresario, una Administración pública, o una persona con mayores medios económicos. El demandante se encuentra en una posición económica inferior.

Para ello, se trata de compensar en algunos países, como por ejemplo EE.UU., donde existen despachos de abogados que, por defender casos ambientales, desgravan a hacienda y ganan en imagen pública, por lo que resulta que se dedican a ello los más prestigiosos abogados.

Este tipo de procesos ambientales también presenta problemas en cuanto a los demandados, ya que es difícil saber quien ha sido el causante y en que parte responde cada uno

de ellos cuando hay varios. Por ejemplo, ¿quién es el responsable de la contaminación atmosférica de Castellón?

Para dar solución a todos estos problemas se han producido la siguiente serie de aproximaciones:

- Apoderamiento de instancias públicas.
- Acción popular.
- El asociacionismo ordinario.
- Asociaciones cualificadas.
- Las acciones de grupo.
- La ampliación de la esfera jurídica protegida.

1. APODERAMIENTO DE INSTANCIAS PÚBLICAS

Normalmente, los intereses de amplia trascendencia colectiva están en manos de Instancias públicas, creadas para su protección procesal, como es el caso del fiscal o habilitado para la tutela administrativa (*Attorney General*).

Algunas normas administrativas establecen que sus infracciones tendrán consecuencias penales, lo que ocurriría con la legislación de caza o de pesca, o lo que ocurre con el delito ecológico, según el cual, los particulares pueden presentar una querrela y defender así patrimonios colectivos. Pero fuera de estos casos, se descarta, incluso en el Reino Unido, que los ciudadanos puedan obtener un mandato del juez para proteger el interés colectivo, ya que los ciudadanos sólo pueden demandar aquellas reclamaciones por los perjuicios que han recibido.

Para superar estas barreras se permite, en algunos países como el Reino Unido y EE.UU., acudir al *Attorney General*, y se permite que actúe de oficio, en su condición de guardián de los intereses generales, o, en todo caso, ponerlo en conocimiento de las autoridades locales, basándose en la legitimación que tienen los Alcaldes para actuar en este tipo de cuestiones.

2. ACCIÓN POPULAR

Algunas legislaciones permiten el acceso directo a los Tribunales, de tal forma que pueden exigir el cumplimiento del ordenamiento administrativo. Así ocurre en los supuestos de urbanismo, consumo, etc.

De esta forma queda abierta la vía procesal civil, para la defensa, a título individual, de los intereses generales. Sin embargo, no es posible que se utilice esta vía en materia ambiental, al menos de forma directa, pero si que se puede utilizar en materia de urbanismo, y por esa vía llegar a proteger el medioambiente.

3. EL ASOCIACIONISMO ORDINARIO

Consiste en el personamiento procesal conjunto de quienes se sienten afectados negativamente por una misma conducta ajena, consiguiendo de esta forma economizar medios, por ejemplo una asociación de varias personas, constituida *ad hoc* para intentar paralizar la construcción de un vertedero.

4. ASOCIACIONES CUALIFICADAS

Esta asociación consiste en habilitar, de forma expresa, a ciertos grupos para la defensa procesal de valores que han impulsado su creación, por ejemplo, las asociaciones de consumidores, a las cuales se les dan poderes para que actúen con el fin de asumir y defender

las infracciones de consumo. En el caso de Italia se han reconocido a 17 asociaciones calificadas para que intervengan, ostentando legitimación activa para la defensa ambiental (Greenpeace, [...]).

5. LAS ACCIONES DE GRUPO

La posibilidad de acceder a la justicia, de determinados intereses colectivos, viene amparada en los ordenamientos anglosajones, y en especial en el norteamericano a través de la *Class Actions*.

Este tipo de acciones hacen valer, individualmente y sin apoderamiento formal expreso, intereses compartidos por varios sujetos, con trascendencia procesal (*Relator Actions*), y que permite que los particulares ejerciten derechos que tienen una tutela jurisdiccional, permitiendo así la protección de los intereses colectivos (*Publics Interactions*).

6. LA AMPLIACIÓN DE LA ESFERA JURÍDICA PROTEGIDA

Consiste en conceder legitimación ordinaria para recurrir en defensa de nuevos intereses o derechos, siendo lo único relevante de ellas que el resultado del beneficio de la acción procesal va a beneficiar a sujetos ajenos a la misma.

C) Posibilidades defensivas de los intereses ambientales en el ordenamiento español

- Introducción
- El contencioso-administrativo
 - Postulados previos a la legitimación procesal
 - El acto impugnado
 - Posibles planteamientos para el contencioso-administrativo a:
 - Actividades de nueva implantación
 - Actividades en funcionamiento
 - Responsabilidad
 - La acción popular
- El Derecho civil
- El Derecho penal

1. INTRODUCCIÓN

En el derecho español no se han producido, en la actualidad, novedades importantes que favorezcan la defensa de los intereses difusos y, sobre todo, los de carácter ambiental. Existe alguna excepción, como la ley de defensa del consumidor, que permite el ejercicio de acciones solidarias, o por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial, que abre explícitamente la vía para la protección de los intereses colectivos, admitiendo la defensa de las asociaciones y grupos.

Pero estas dos leyes tampoco han supuesto mucho avance, ya que la primera ha demostrado, hasta la fecha, según Ramón Martín Mateo, escasa eficacia práctica, ya que sólo puede afectar a estos temas de forma tangencial.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial carece de desarrollo en la materia que nos ocupa, de tal forma que la defensa de los intereses colectivos ambientales, en el derecho español sólo puede realizarse de acuerdo con las técnicas ordinarias que el ordenamiento jurídico establece, adaptándolas, más o menos, a nuestros fines.

2. EL CONTENCIOSO -ADMINISTRATIVO

Artículo 45 CE

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

El artículo 45 de la Constitución hace referencia al derecho a un medioambiente adecuado, pero debido a la ubicación del mismo, no cabe el amparo constitucional por infracciones ambientales. Se encuentra ubicado en la rubricada titulada «De los principios rectores de la política social y económica», y su aplicación práctica queda supeditada a lo que establezcan las leyes de desarrollo.

El derecho español no ofrece, de momento, dispositivos eficaces para la defensa colectiva de los intereses ambientales, aunque cabe la posibilidad de que se creen, por ejemplo, asociaciones de perjudicados para reclamar la compensación por daños o por emisiones contaminantes.

También cabe la posibilidad de que los municipios acudan a los Tribunales para defender los intereses de sus vecinos, como por ejemplo, en materia nuclear. Una solución, sin embargo, que permite la protección de los intereses colectivos, es la que establece la ley de defensa de los consumidores y usuarios de forma indirecta, ya que las demandas de los consumidores, tendrán, normalmente, como destinatarios a los Tribunales privados y sólo indirectamente se podrán proteger los intereses ambientales.

El único procedimiento que el ordenamiento jurídico español permite, de forma más directa, para la defensa de los intereses ambientales difusos, sería el de la acción popular en materia de urbanismo (por ejemplo en el trazado de autopistas). Además, las dificultades que encuentra nuestro ordenamiento jurídico son las relativas a la legitimación procesal, de tal forma que se tiene que concretar en que consiste el interés legítimo.

Así, según Ramón Martín Mateo, el TS y el TC han venido interpretando, de forma muy amplia, la presencia de intereses protegibles en base al artículo 24 CE, que consagra el derecho a la tutela judicial efectiva. Así, por ejemplo, entre otras, en la Sentencia 60/1982, de 17 de noviembre, el TC ha considerado que dentro del interés directo cabe también el interés directo, el indirecto y los intereses comunes (Sentencias 57/1988 y 93/1990).

a) Postulados previos a la legitimación procesal

En ningún ordenamiento del mundo se permite que los ciudadanos acudan sin más a los Tribunales para hacer cumplir las leyes, aunque estas hayan sido violadas, en asuntos que no les incumben o para solicitar una mejor atención a los intereses colectivos.

En el contencioso-administrativo, la legitimación para recurrir es más amplia que la que se exige para acudir a los Tribunales civiles, y menos individualista, pero se descarta, salvo en algunos casos, la acción popular, no bastando un mero interés en la legalidad, sino que debe ser un interés concreto y que corresponde determinar a los Tribunales en cada caso.

b) El acto impugnado

Es un requisito necesario para el contencioso. En el ordenamiento jurídico español, cuando nos encontramos en un proceso contencioso-administrativo, es necesario que exista un acto administrativo previo, ya sea expreso o presunto. Esta necesidad plantea problemas porque en el Derecho ambiental no siempre existe un acto administrativo que se vea de forma clara y, a veces, si la Administración no interviene, está tolerando una actividad ilícita, difícil de combatir jurídicamente, y que planteará, sin duda, muchos problemas ambientales.

c) Posibles planteamientos para el contencioso-administrativo

Se desarrollarán según sea la situación:

- Actividades de nueva instalación
- Actividades en funcionamiento
- Responsabilidad
- La acción popular

Actividades de nueva implantación

Las actividades de nueva implantación, hoy por hoy, permiten un mayor control de los ciudadanos y una mayor intervención a la hora de defender los intereses difusos, ya que, durante el período de exposición pública de la empresa de nueva implantación, los ciudadanos podrán alegar todo tipo de intereses y no sólo los de carácter económico.

Además, los vecinos, las asociaciones de vecinos y otras asociaciones (tipo ecologistas, ad hoc...) podrán recurrir la licencia que se concede al presentar alegaciones y durante los plazos fijados para ello, siempre que se puedan demostrar daños patrimoniales ciertos.

Se tienen que admitir todas las alegaciones. Después se estudian, se resuelven y se pueden desestimar si no proceden.

Actividades en funcionamiento

Con las actividades en funcionamiento nos podemos encontrar con estos tres supuestos:

- Industrias o actividades contaminantes no autorizadas.
- Actividades e industrias autorizadas, pero que no cumplen las medidas correctoras que en su día se les impuso o no respeten los niveles de inmisión reglamentariamente establecidos.
- Actividades e industrias legalmente autorizadas, pero que funcionen en condiciones ambientales distintas a las que motivaron la licencia inicial.

En estos tres supuestos es muy difícil combatir la inactividad de la Administración, ya que la Administración está tolerando situaciones ilegítimas y se trata precisamente de poner fin a dicha pasividad.

Cuando nos encontramos frente a industrias que no han sido autorizadas o que han sido autorizadas pero no respetan los niveles de inmisión, en estos supuestos, podemos acudir a los tribunales, alegando clandestinidad por parte de dichas empresas o industrias, ya que la Administración no puede mantener ni tolerar actividades clandestinas. Esta posibilidad ya fue ratificada hace muchos años por las Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de noviembre de 1954 y de 10 de junio de 1955.

Sin embargo, cuando nos encontramos frente al tercer supuesto, se le puede exigir a la Administración que indemnice al empresario, previa revocación de la licencia que en su día le concedió.

Responsabilidad

Los particulares pueden reclamar, ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, el resarcimiento de determinados daños ocasionados en su patrimonio como consecuencia de actividades ambientales, producidas por la Administración o por los órganos de los que ella sea titular (por ejemplo, los vecinos cercanos a los aeropuertos pueden exigir responsabilidad ambiental, por ruido, a la Administración y ésta debe indemnizar).

La acción popular

La acción popular no exige que se alegue ningún tipo de interés personal, y la demanda que se plantea puede basarse en la mera infracción del ordenamiento jurídico.

En materia ambiental no cabe sin más la acción popular, pero sí que se puede plantear por temas urbanísticos y así defender, indirectamente, intereses ambientales.

3. EL DERECHO CIVIL

El Derecho Civil puede permitir la protección de los intereses ambientales a través de las relaciones de vecindad.

Si queremos cerrar una empresa que es vecina a nosotros y demostramos daños patrimoniales, podemos acudir a la vía civil y así combatir a la empresa jurídicamente y defender los intereses ambientales. Tanto en lo que nos afectan a nosotros como, indirectamente, los que afectan a otras personas.

Representa el Derecho ambiental por vía civil sólo un 2%, porque hay que conocer y probar la relación causa - efecto.

4. EL DERECHO PENAL

El Derecho Penal permite la defensa de intereses ambientales. Es una vía rápida de acceso a la justicia, que permite un efecto «*erga omnes*» (efectos sobre toda la sociedad) de las sentencias y, además, el procedimiento es más barato, es más rápido y tiene, en principio, menor duración.

III. La Administración ambiental

La Administración ambiental tiene una escala que va desde las organizaciones mundiales hasta organizaciones sectoriales, a organizaciones como la Comunidad Europea, pasando a la Administración Central del Estado (Ministerio de Medio Ambiente), bajando a las Comunidades Autónomas con sus administraciones correspondientes (Consellería) para bajar después a la Administración Local (Diputación, Ayuntamiento), donde se tratan los temas ambientales.

El eje principal en el ámbito internacional viene constituido por el PNUMA, que es el programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y que tiene su sede en Nairobi (Kenia).

El programa del PNUMA tiene otras ramificaciones. Tiene oficinas regionales, por ejemplo en Méjico, que se dedica a tratar todo el tema de América Latina y del Caribe.

También existen otras organizaciones dentro de las Naciones Unidas, como por ejemplo la OMS que trata temas ambientales indirectamente, o el COI (Confederación Oceanográfica Internacional) o el OMI (Organización Marítima Internacional).

También existen bancos que se dedican a aportar fondos para temas medio ambientales, como el Banco Internacional de la Reconstrucción y del Fomento, que gestiona el fondo pa-

ra el medioambiente y para financiar los programas del PNUMA, como por ejemplo el convenio de Montreal sobre la capa de ozono, o el convenio de Basilea.

La Comunidad Europea también trata temas ambientales y tiene programas que aprueba sobre materia ambiental, ya que la competencia sobre medio ambiente corresponde a la Unión Europea, porque así lo ha admitido y recogido el tratado de Maastricht o TUE.

La Unión Europea tiene una Agencia «Agencia Europea del Medio Ambiente», que todavía está empezando a funcionar y que en principio ofrece asesoramiento técnico y científico.

En cuanto a España, la Administración Central del Estado tiene el Ministerio de Medio Ambiente y, en concreto, la organización actual de este ministerio se creó por R.D. 758/1996, de 5 de mayo, y por el R.D. 1894/1996 de 2 de agosto (estructuran el Ministerio de Medio Ambiente).

IV. Derecho de acceso a la información ambiental

1. ANTECEDENTES

- La Conferencia de Estocolmo de 1972
- La declaración de Río de 1992

a) La Conferencia de Estocolmo de 1972

Los antecedentes del derecho a la información se encuentran en la Conferencia de Estocolmo de 1972, que en sus principios 19 y 20 habla de la necesidad de que los estados difundan información de carácter educativo y de tipo ambiental, así como que faciliten la libre circulación de información en materia de medioambiente.

b) La Declaración de Río de 1992

La Declaración de Río de 1992 afirma, en el ámbito de actuación nacional, que toda persona deberá tener acceso adecuado a la información, sobre medioambiente, de que dispongan las autoridades públicas.

Además, la Unión Europea, en sus sucesivos programas medioambientales siempre ha tenido muy en cuenta el DIA (Derecho a la Información Ambiental).

En el Programa 1987-1992, la UE hablaba de los procedimientos para que el público tenga mayor acceso a la información que las autoridades ambientales tengan en su poder.

Como consecuencia de este programa, se aprobó la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medioambiente.

La transposición de la directiva, en nuestro país, se aprobó por medio de la Ley 38/1995 de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente (BOE nº 297 del 13 de diciembre).

2. NATURALEZA JURÍDICA DEL DIA

El DIA es un derecho de carácter instrumental, sin embargo, en realidad se trata de un derecho sustantivo de titularidad colectiva, que atribuye a cualquier persona la posibilidad de ejercitarlo.

No es necesario probar un interés fundamental ni ningún otro tipo de interés legítimo para solicitar el acceso a la información ambiental.

El DIA es compatible y acumulativo con otros derechos de información ambiental como, por ejemplo, en materia de evaluación de impacto ambiental.

a) Sujetos de la información

Todas las personas físicas o jurídicas, nacionales de los estados que integran el Espacio Económico Europeo (EEE) o que tengan su domicilio en uno de ellos.

Estas personas tienen derecho a acceder a la información ambiental que esté en poder de las Administraciones competentes. (art. 1 y 2 de la Ley 38/95).

La información se facilitará por cualquier Administración pública, entendiendo por tales las relacionadas en el artículo 2 de la Ley 30/92, y también los empresarios individuales o sociales que gestionan servicios públicos relacionados con el medioambiente, bajo cualquiera de las modalidades de contratación que figuran en la Ley de Contratos del Estado.

b) Objeto de la información

El objeto es, según el artículo 2.1.a), la información relativa al estado de las aguas, el aire, el suelo, de las tierras, de la fauna, la flora y los espacios naturales incluidas sus interacciones recíprocas que puedan afectar al estado de estos elementos del medioambiente.

Además, se puede facilitar información sobre los planes o programas de gestión del medioambiente y de las actuaciones o medidas de protección ambiental (art. 2.2.b).

c) Límites de la información

Los límites de la información aparecen en el artículo 3 de la Ley:

— En primer lugar, no se facilitará la relacionada con los expedientes que contengan información acerca de las actividades del Gobierno del Estado, Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales en el ejercicio de sus competencias no sujetas al Derecho administrativo.

— En segundo lugar, se puede denegar la información de aquellos expedientes tramitados para la investigación de los delitos.

— En tercer lugar, los expedientes relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.

— En cuarto lugar, los que contengan información que afecte a la defensa nacional o a la seguridad del Estado o a las relaciones internacionales.

— En quinto lugar, los expedientes relativos a materias diversas que estén o hayan estado sujetas a un procedimiento judicial o administrativo sancionador, incluidas las diligencias previas.

— En sexto lugar, los que afecten a la confidencialidad de datos de expedientes personales.

— En séptimo lugar, según el artículo 3.3, las Administraciones públicas pueden denegar información cuando afecte a datos o documentos inconclusos, lo que no debe entenderse en sentido literal porque dejaría sin efecto el derecho a la información ambiental.

d) Procedimiento

1. La petición de información puede hacerse de forma oral o escrita o por cualquier medio informático.

2. Se pedirá a las anteriores Administraciones públicas y demás órganos mencionados.
3. La denegación de solicitudes se producirá bajo los límites anteriormente señalados.
4. En cuanto al soporte material de la información, la Administración facilitará la información por cualquier medio que el particular le solicite. El derecho a la información ambiental puede dar lugar, en su caso, al pago de un precio público que deberá haberse establecido por la Administración previamente (art. 5.2).
5. El plazo máximo de resolución es de dos meses, contados a partir del día de la fecha en que haya tenido entrada la solicitud de información en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente (art. 4.1).
6. El silencio administrativo será negativo, en el supuesto de que transcurra dicho plazo y no se conteste nada (art. 4.1). El artículo 4.2, fija que las resoluciones negativas serán motivadas, con referencia sucinta a los hechos y fundamentos de derecho. Estas resoluciones agotan la vía administrativa (art. 4.3) con lo que se puede acceder directamente a la vía contencioso-administrativa.

Los artículos 1 y 2 de la Ley tienen carácter de legislación básica, de acuerdo con el artículo 149.1.23 de la Constitución, por lo que las Comunidades Autónomas pueden establecer normas adicionales donde se establezcan requisitos a favor de los ciudadanos o se especifiquen determinadas exigencias con una mayor concreción.

La Unión Europea ha criticado a España por transponer tarde la Ley, por el silencio negativo y por el establecimiento de una tasa.

V. La tutela sectorial del ambiente

El punto **V** no entra. Lo incluye en el programa sólo para comentar que sobre esa materia hay un sinfín de normas, de elevada complejidad, que regulan cada sector específico.

440 DERECHO URBANÍSTICO Y DEL MEDIO AMBIENTE

TEMA 4.- TEMA 1.- EL DERECHO URBANÍSTICO Y LAS CLASES DE SUELO

VI. I. Urbanismo y vivienda

A) A) *Urbanismo, Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio*

3. 1. URBANISMO

Etimológica e inicialmente, la palabra urbanismo procede de la palabra latina URBS-URBIS, que significaba ciudad. De acuerdo con este significado etimológico, el urbanismo es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados, en orden a las necesidades materiales de la vida humana (definición de la Real Academia Española).

Otra definición sería que el urbanismo es el arte de proyectar y construir las ciudades de forma que sean satisfechas todas las premisas que garantizan la vida digna de los hombres y la eficacia de la gran empresa que constituye la ciudad.

También se define como la ciencia que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad, persiguiendo, con la ayuda de todos los medios técnicos, determinar la mejor situación de las vías, edificios e instalaciones públicas, y de las viviendas privadas, de modo que la población se asiente en forma cómoda, sana y agradable.

Según todas estas definiciones y, por tanto, si el urbanismo es, entre otras cosas, el arte de proyectar ciudades, la evolución histórica del urbanismo no tiene por que arrancar desde el mismo punto de origen que el derecho urbanístico, sino que arranca desde la misma conformación de la ciudad, y ésta nace con el carácter social del hombre. Así, podría hablarse de un urbanismo histórico previo a la conformación de un derecho urbanístico.

4. 2. DERECHO URBANÍSTICO

El Derecho Urbanístico español tiene su acta de nacimiento con un gran retraso con respecto al urbanismo propiamente dicho. El 12 de mayo de 1956 se dicta la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Esta ley constituye por sí sola el acta de nacimiento de un Derecho Urbanístico español, por fin maduro y omnicompreensivo, animado por criterios profundos que intentan responder a la vasta problemática de los conflictos entre intereses privados y colectivos, que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo.

El concepto de Derecho Urbanístico puede perfilarse a partir de una serie de definiciones doctrinales:

1. La expresión del derecho urbanístico se utiliza para designar el conjunto de disposiciones que regulan el fenómeno urbanístico, del que es pieza fundamental la ley del suelo.
2. El urbanismo se expresa necesariamente en una ordenación jurídica a la que podemos definir con el nombre convencional de Derecho Urbanístico.
3. El Derecho Urbanístico es el conjunto de reglas a través de las cuales la Administración, en nombre de la utilidad pública, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones.

En relación con la naturaleza del Derecho urbanístico, el Tribunal Supremo ha declarado que el Derecho urbanístico es en su globalidad un Derecho eminentemente público, integrado en el Derecho administrativo como un capítulo destacado del mismo, en el que la Administración ocupa un protagonismo en todos los órdenes y, naturalmente, en el de la planificación, en la que sólo a título de colaboración se permite la intervención de los particulares.

Los principios generales del ordenamiento urbanístico son:

- Respeto a la propiedad privada
- Legalidad
- Igualdad
- Subsidiariedad del Derecho administrativo

5. 3. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio es, más que una política concreta, el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas. De entre ellas, por su importancia, destacan poderosamente dos, la urbanística y la del desarrollo económico.

La política de ordenación del territorio tiende a situarse en un plano más alto y uncir en una sola planificación general las distintas planificaciones concretas, quedando éstas reducidas a políticas de carácter sectorial.

Se puede definir la ordenación del territorio como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad.

La ley de ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid establece que, a los efectos de esa ley, se entiende por ordenación del territorio el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio de la Comunidad de Madrid.

Respecto a los objetivos de la ordenación del territorio, objetivos legales de la ordenación del territorio, vamos a ver tres leyes de ámbito autonómico, las de Cataluña, Madrid y Valencia.

La Ley de 21 de noviembre de 1983 de Política Territorial de Cataluña, determina como objetivo de los planes de ordenación del territorio, los siguientes:

1. Fomentar una distribución equilibrada del crecimiento a fin de alcanzar unos niveles de renta adecuados en todo el territorio de la Comunidad de Cataluña.
2. Promover un crecimiento ordenado, desde el punto de vista de los implicados, sobre el territorio, para favorecer una mayor eficacia de la actividad económica y una mejor calidad de vida.

La Ley de 30 de mayo de 1984, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid, establece los siguientes objetivos generales:

1. Establecer el sistema de relaciones entre los asentamientos de población y las zonas naturales, agrícolas, ganaderas y forestales.
2. Establecer con carácter indicativo la localización de las infraestructuras y equipamientos de carácter regional o subregional.
3. Establecer las directrices de ordenación del territorio para el ámbito de la Comunidad, que habrán de ser aplicadas en los Planes Generales de Ordenación Urbana o normas complementarias y subsidiarias del planeamiento municipal.

La Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU) en la Comunidad Valenciana (DOGV 24/11/94), al hablar de los denominados planes de acción territorial de finalidad urbanística, establece que son instrumentos de la ordenación territorial que elabora la Generalitat.

Su cometido es coordinar los distintos planeamientos municipales entre sí, estableciendo directrices que sirvan de marco de referencia para el planeamiento municipal respecto a las previsiones de las administraciones supramunicipales.

6. 4. DIFERENCIAS ENTRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

El planeamiento de la ordenación del territorio está vocado a las grandes magnitudes, las decisiones básicas condicionantes de la estructura del territorio y dirigidas preferentemente a la coordinación de las Administraciones. El planeamiento de urbanismo está referido a la ordenación local, con contenido preciso y eficacia vinculante total, incluso para los particulares.

*** Ámbito de aplicación**

La ordenación del territorio es de aplicación básicamente comunitaria, regional o subregional. El urbanismo es de aplicación básicamente municipal o inframunicipal.

*** Instancia competencial**

La ordenación del territorio es competencia esencialmente de los órganos de las Comunidades Autónomas, de los provinciales o de los insulares. El urbanismo es competencia esencialmente municipal o local.

*** Eficacia**

La ordenación del territorio produce una vinculación genérica y esencialmente pública, es fundamentalmente un conjunto de directrices y criterios. El urbanismo es concreto y afecta directamente al derecho de propiedad privada sobre el suelo, teniendo eficacia vinculante total.

*** Contenido**

La ordenación del territorio tiene un contenido integral, básico, económico, social, cultural, etc., da las grandes magnitudes de la estructura del territorio y procura la coordinación de las diversas Administraciones, tratando de obtener un desarrollo equilibrado de las regiones. El urbanismo, aunque tiene similares contenidos, es esencialmente de ámbito local y contenido preciso.

*** Jerarquía**

La ordenación está en un plano superior respecto al urbanismo. El urbanismo está por debajo de la ordenación del territorio, como una planificación sectorial de la ordenación.

B) B) La vivienda y el urbanismo en la Constitución Española de 1978

Según el artículo 47 CE, dice que «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

7. 1. LA VIVIENDA

En el nacimiento del Derecho administrativo moderno, a principios del siglo XIX, existía una preocupación pública de tipo higienista, relacionada con el saneamiento del entorno humano, que con el tiempo se extendió a la supervisión de la habitabilidad de las viviendas.

Así, desde un tiempo relativamente antiguo se han previsto actuaciones administrativas en atención a circunstancias de seguridad y salubridad de las construcciones habitadas. Sin embargo, fue con el crecimiento demográfico y, sobre todo, con los movimientos migratorios producidos en este siglo (la revolución industrial), cuando surgió la necesidad de que los poderes públicos iniciasen una política de promoción de viviendas populares.

A partir de la consolidación de la acción pública sobre el sector, la intervención administrativa presenta dos frentes, por un lado acciones vinculadas a la habitabilidad de la vivienda, y por otro lado, las medidas favorecedoras de las habitaciones de las clases populares.

En 1903 se creó el Instituto de Reformas Sociales, que inspiró la primera norma española en la materia —la ley de casas baratas de 1911—. En la época inmediatamente posterior a la guerra civil, se favoreció el impulso público en favor de la construcción de viviendas por diversas causas:

- a) Hay actividad pública en el sector por motivos de reconstrucción de ruinas, consecuencia de los destrozos bélicos, a través de la Dirección General de Regiones Devastadas.
- b) Otro motivo fue la colonización agraria, ya que durante el franquismo se crearán 304 pueblos nuevos y se construyeron 30.144 viviendas.

A pesar de todo, el factor más importante de la intervención pública derivó de la necesidad de atender el espectacular proceso migratorio sufrido en España a partir de los años 50.

La primera norma del período es la Ley de 1939 que presentó dos novedades:

- Una de tipo organizativo, con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda.
- Otra de tipo financiero, ya que se posibilitó que entidades públicas pudieran construir viviendas populares.

En 1954 se aprobó la Ley de Viviendas de Renta Limitada para satisfacer la demanda de viviendas, consiguiéndose, con la citada ley, la ordenación en un mismo cuerpo normativo de todos los tipos de viviendas sometidas a beneficios.

Existía para las viviendas de renta limitada un complejo régimen de restricciones de utilización y uso de las mismas, que se acusaba especialmente en los respectivos contratos de enajenación y de arrendamiento de las viviendas, ya que los precios quedaban sometidos a ciertas condiciones (por ejemplo, viviendas VPO).

Sin embargo, alrededor de 1968 se produjo un gran aumento de la vivienda de protección oficial debido a la generosa financiación pública. Cuando ésta decayó se produjo un retroceso en la construcción de vivienda de promoción pública y un aumento de la libre.

Por tanto, las normativas anteriores al periodo constitucional cosecharon triunfos en forma de un importante número de viviendas construidas pero que no pudieron, dada su filosofía de apoyo a la oferta, fortalecer la demanda de amplios estratos de la población.

8. 2. LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DEL PROBLEMA Y LA LEGISLACIÓN DE DESARROLLO

El artículo 47 CE, se encuentra ubicado en la parte de la Constitución que nos habla de los Principios Rectores de la Política Económica y Social. Aquí se encuentra la obligación de los poderes públicos de atender las necesidades de vivienda de los españoles. Es un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Además, el artículo 47 tiene una esfera de actuaciones en legislaciones bien dispares, tales como la urbana o urbanística, la arrendaticia, la hipotecaria, la relativa a la rehabilitación y la de la vivienda de promoción pública.

Por otra parte, el artículo 148.1.3 CE, al hablar de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas también menciona a la vivienda.

Tenemos, por lo tanto, dos normativas de desarrollo, la autonómica y la estatal. El Tribunal Constitucional manifiesta la legitimidad competencial para que cada Comunidad Autónoma realice una política propia en materia de vivienda, pero dispone que existen grandes posibilidades de intervención estatal en la materia, dada la estrecha conexión de las actuaciones sobre la vivienda con la política económica, puesto que conlleva un factor de desarrollo económico y generador de empleo.

9. 3. URBANISMO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

a) a) *La regulación civil de la propiedad del suelo, frente a su regulación administrativa.*

El concepto individualista romano del derecho de propiedad consistía, básicamente, en un poder dispositivo casi absoluto del dueño sobre la cosa objeto de su derecho. En el caso de que la cosa fuera el suelo, el dominio consistía en el poder más amplio para hacer con él y en él lo que el propietario tuviera por conveniente, y no sólo en su lámina superficial, sino también en los vuelos o en el subsuelo.

De este concepto romano, acogido en el siglo XIX por el pensamiento liberal, va a ser alterada la base misma de su esencia por dos nuevas realidades diferentes, que se producen en un mismo período histórico y que se influyen recíprocamente.

Estas dos realidades son:

- La revolución industrial, con su secuela de concentraciones urbanas y,
- La extensión de ideas que incluso llegan a negar la legitimidad misma de la propiedad privada.

La revolución industrial es causa acelerada y principal del fenómeno de la escasez de suelo urbano. La contestación ideológica al derecho de propiedad privada introduce una nueva vertiente, la social, del concepto del derecho de propiedad.

La escasez de suelo urbano se convierte en un problema social. De él deriva la justificación de que los propietarios de este suelo ya no sean titulares de un derecho que depende para su ejercicio principalmente de su voluntad, sino que, por el interés social, otros pueden ya tener protagonismo sobre la modalidad de su ejercicio, básicamente delimitado a través de leyes.

Empieza a aparecer lo que se va a llamar «la función social de la propiedad». A partir de ese momento la tensión entre el interés general y el interés privado se convierte en el elemento clave de la configuración del derecho de propiedad.

Así, el Derecho urbanístico será el conjunto de reglas a través de las cuales la Administración, en nombre de la utilidad pública, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones, con vistas a la ordenación del territorio.

El artículo 348 Cc, define civilmente el derecho de propiedad, diciendo que «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes». Sin embargo, en el ámbito urbanístico, el contenido del derecho de propiedad va a sufrir importantes modificaciones, en el sentido de establecer una nueva y diferente concepción de dicho derecho, normalmente más restringida y concreta, frente a la amplia y abstracta establecida en el artículo 348 Cc.

Ahora el Derecho público delimita el contenido mismo del derecho de propiedad, con medidas definitivas del mismo que subordinan claramente el interés privado al general. La legislación española ha ido recogiendo progresiva y paulatinamente, a lo largo de los años, este cambio conceptual. La Constitución de 1931, subordinaba toda la riqueza del país a los intereses de la economía nacional. Es una idea que se reitera en el artículo 128.1 de la vigente Constitución.

La gran revolución normativa sucedió con la aprobación en 1956 de la Ley del Suelo. En esta ley, se afirmaba al urbanismo como una función pública y dejaba reducido el contenido del derecho de propiedad al establecido en dicha ley, ya claramente diferente del previsto en el artículo 348 Cc. Así, podemos afirmar que la ley del suelo de 1956 supera, derogándola, la regulación civil del contenido del derecho de propiedad.

La conveniencia del propietario va a ser subordinada a la decisión pública, en cuanto a las obras que podrán hacerse en un determinado terreno.

La función social de la propiedad del suelo es la que va a justificar el progresivo desplazamiento de la normativa civilista por la regulación administrativa, en cuanto que esta función social será señalada en cada caso por la Administración o por la ley, lo que se justifica por el mayor intervencionismo del Estado, superando el inicial abstencionismo liberal.

El traslado de la normativa reguladora de la propiedad inmobiliaria, del Derecho civil al Derecho administrativo, se explica porque en definitiva se ha producido una disociación sobre el derecho de propiedad del suelo, tradicionalmente regulado por el derecho civil, y las decisiones urbanísticas relativas al derecho a edificar, sobre o bajo él, que representa posiblemente el contenido de mayor trascendencia económica del derecho de propiedad del suelo.

El derecho a edificar, por tanto, tiene un contenido que va a depender más de una decisión administrativa que del propietario del suelo. Está claro el mayor valor de lo edificado sobre o bajo el suelo, que el valor del suelo mismo.

El propietario del suelo no va a ser titular ni del derecho a urbanizar, ni del derecho a edificar, ya que al existir dos sujetos distintos, propietario del suelo y empresa urbanizadora,

cada uno de ellos tendrá las obligaciones y derechos derivados de su correspondiente función social.

La Constitución de 1978, en su artículo 33, después de reconocer el derecho a la propiedad privada y a la herencia, establece que la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. La ley que delimite el contenido del derecho de propiedad urbanística deberá respetar, en todo caso, su contenido esencial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Constitución.

VII. II. La distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Régimen legal de aplicación en sus diferentes ámbitos

A) A) El artículo 148.1 CE

El artículo 148.1 CE, dice que «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: [...]».

- En el punto tercero habla de la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- En el punto cuarto de las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- En el punto quinto de los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- En el punto sexto de los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- En el punto séptimo de la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- En el punto octavo de los montes y aprovechamientos forestales.
- En el punto noveno de la gestión en materia de protección del medio ambiente.
- En el punto decimotercero del fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- Y en el punto decimosexto del patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

B) B) El artículo 149.1 CE

El artículo 149.1 CE, dice que «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...]».

- En el punto primero de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
- En el punto octavo de la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.
- En el punto decimotercero de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- En el punto decimotercero de la legislación sobre expropiación forzosa.
- En el punto vigesimotercero de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
- En el punto vigesimocuarto de las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.

C) C) La Ley del Suelo de 1956

En la exposición de motivos de la ley del suelo de 1956, se decía que el régimen jurídico del suelo, encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. Se impone, sin embargo, efectuarlo, porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad.

De la Ley del Suelo de 1956 se concluyen los siguientes principios inspiradores:

- La propiedad es un haz de facultades con sus correlativos deberes.
- La ley y, por remisión de ella, los planes, definen el contenido normal de la propiedad.
- El criterio para definir dicho contenido deriva de la clasificación y calificación urbanística del suelo.
- El mayor o menor contenido urbanístico de la propiedad es decisión pública y no da derecho al propietario a indemnización. En su caso, da derecho a la equitativa distribución de los beneficios y cargas que determina el planeamiento urbanístico.

D) D) La Ley 6/98 de 13 de julio

La ley 6/1998 de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, establece en su artículo 1 que el objeto de esta ley es definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.

En su artículo 2, al hablar de las facultades del derecho de propiedad, dispone que 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 ellos, por el planeamiento, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios. La ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento, no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnizaciones, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

Los preceptos que la Constitución dedica al urbanismo, la vivienda y el medio ambiente, así como la propiedad privada, son los siguientes:

- El artículo 33, que reconoce el derecho a la propiedad.

Art. 33 CE.-

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos, sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

- El artículo 45, que reconoce el derecho al disfrute del medioambiente y una adecuada calidad de vida.

Art. 45 CE.-

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

— El artículo 47, que reconoce el derecho a una vivienda digna y adecuada y establece que los poderes públicos promoverán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho. También regula la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, para impedir la especulación; que la comunidad participará en las plusvalías que genere la actuación de los poderes públicos.

Art. 47 CE.-

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Esta participación que puede ser de tres tipos:

1. Participación en metálico, dinero que obtiene la Administración del propietario. Este dinero lo podrá utilizar la Administración para la expropiación o para obtener suelo, voluntariamente, necesario para la acción urbanística y para incrementar el patrimonio público del suelo.
2. Participación en especie, cediendo el propietario parte del suelo.
3. Abono o ejecución de obras de urbanización.

10. 1. LAS FACULTADES URBANÍSTICAS DE LA PROPIEDAD

El contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria se integra mediante la adquisición sucesiva de los siguientes derechos:

1. *Derecho a urbanizar*. Se entiende por tal la facultad de dotar a un terreno de los servicios e infraestructuras fijadas en el planeamiento o, en su defecto, en la legislación urbanística, para que adquiera la condición de solar.
2. *Derecho al aprovechamiento urbanístico*. Consiste en la atribución efectiva al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades susceptibles de apropiación privada o su equivalente económico en los términos fijados por ~~la ley~~ *Derecho a edificar*. Consiste en la facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico correspondiente.
4. *Derecho a la edificación*. Consiste en la facultad de incorporar al patrimonio la edificación ejecutada y concluida, con sujeción a la licencia urbanística otorgada, siempre que ésta fuere conforme con la ordenación urbanística aplicable.

a) a) ¿Cuándo se adquiere el derecho a urbanizar?

El derecho a urbanizar requiere la aprobación del planeamiento preciso en cada clase de suelo. Este derecho, por tanto, sólo se adquiere con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación más preciso.

b) b) Adquisición del derecho de aprovechamiento urbanístico

El derecho al aprovechamiento urbanístico se adquiere por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, en los plazos fijados por el planeamiento o la legislación urbanística, debiendo acreditar los propietarios el cumplimiento de los expresados deberes.

c) c) ¿Cuándo se adquiere el derecho a edificar?

El derecho a edificar se adquiere con el otorgamiento de la licencia, siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable.

d) d) ¿Cuándo se adquiere el derecho de edificación?

El derecho a la edificación se adquiere por la conclusión de las obras al amparo de licencia no caducada y conforme con la ordenación urbanística.

VIII. III. Clasificación urbanística del territorio

La exposición de motivos de la Ley Sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones —Ley 6/1998, de 13 de abril, (BOE del 14/4/98)— dispone que, respecto a la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mínimo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, la ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que no ha sido incorporado al proceso urbano, y en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado.

e) a) ¿Qué es la clasificación del suelo?

La clasificación del suelo es la división del territorio que tendrá que planificar el planeamiento general en compartimentos estancos, que serán las clases de suelo, para la aplicación, a cada uno de ellos, de un régimen urbanístico diferente, establecido por la legislación urbanística y el propio planeamiento.

f) b) Diferencias entre clasificación y calificación del suelo

— Clasificación

1. Determina compartimentos estancos que serán suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable.
2. A cada uno de ellos se le aplica un determinado régimen urbanístico, determinado por la ley y complementado por el planeamiento.
3. No hay redistribución de derechos y deberes entre propietarios de diferentes clases de suelo.

— Calificación

4. Determina zonas de un uso, intensidad y tipología edificatoria determinados (por ejemplo, zona residencial, zona industrial, un uso comercial, zona verde, etc.).
5. Hay zonas calificadas de usos globales y otras de usos pormenorizados, unas de usos lucrativos, como sería la zona residencial, y otras de usos no lucrativos, como las zonas verdes.
6. Hay redistribución de derechos y deberes entre propietarios de suelo de diferentes calificaciones (por ejemplo entre propiedad de suelo residencial y propiedad de suelo calificada como zona verde).

El artículo 5 de la ley 6/1998 dice que las leyes garantizarán, en todo caso, el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones.

Nos dice la ley 6/98 que el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable, o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística.

Respecto al ejercicio de los derechos y deberes de los propietarios de suelo, la ley 6/98 dispone que éstos se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable.

A) A) El suelo urbano

Tendrá la condición de suelo urbano:

1. 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.
2. Los terrenos que, en ejecución del planeamiento, hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

11. 1. DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS

Los propietarios de suelo urbano tienen el derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar éstos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento.

El artículo 6 de la ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalidad Valenciana, reguladora de la actividad urbanística (en adelante LRAU), dice que son solares las parcelas legalmente divididas que, teniendo características adecuadas para servir de soporte al aprovechamiento que les asigne la ordenación urbanística, estén, además, urbanizadas con arreglo a las alineaciones, rasantes y normas técnicas establecidas por el plan.

Para que las parcelas tengan la condición de solar se exigirá su dotación, al menos, con estos servicios:

1. Acceso rodado hasta ellas por vía pavimentada, debiendo estar abiertas al uso público, en condiciones adecuadas, todas las vías a las que den frente.
2. Suministro de agua potable y energía eléctrica con caudales y potencia suficiente para la edificación prevista.
3. Evacuación de aguas residuales a la red de alcantarillado. No justifica la dotación en este servicio, la evacuación a acequias o fosas sépticas, salvo que el plan autorice éstas últimas en casos excepcionales y en condiciones adecuadas para zonas de muy baja densidad de población.
4. Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en, al menos, una de las vías a que dé frente a la parcela.

12. 2. DEBERES DE LOS PROPIETARIOS

— Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización, deberán completar, a su costa, la urbanización necesaria para que los mismos alcancen, si aún no la tuvieran, la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontrarán en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.

— Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes:

1. Ceder, obligatoria y gratuitamente, a la Administración, todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local (ambulatorio, escuela, etc.), al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.
2. Ceder, obligatoria y gratuitamente, el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión.
3. Ceder, obligatoria y gratuitamente, a la Administración actuante, el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito. Este porcentaje tiene el carácter de máximo y puede ser reducido por la legislación urbanística.
4. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento y, todo ello, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.
5. Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.
6. Edificar los solares en el plazo que en su caso establezca el planeamiento.

B) B) El suelo urbanizable

Será el que no tenga la condición de urbano o de no urbanizable. Podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y en el planeamiento aplicable.

13. 1. DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS

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 de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística.

14. 2. REGLAS BÁSICAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS

El derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos, o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo.

En otro caso, las Comunidades Autónomas, a través de la legislación urbanística, regularán la tramitación, determinaciones y contenido de la documentación necesaria para proceder a esa transformación.

Asimismo, esta legislación regulará los efectos derivados del derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales y de las obras que habrán de realizar, a su costa, para asegurar la conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación. Dicha legislación fijará igualmente los plazos de contestación a la referida consulta.

15. 3. USOS Y OBRAS PROVISIONALES

En el suelo comprendido en sectores o ámbitos ya delimitados, con vistas a su desarrollo inmediato, en tanto no se haya aprobado el correspondiente planeamiento de desarrollo, sólo podrán autorizarse excepcionalmente usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento

general; que habrán de cesar y, en todo caso, ser demolidas sin indemnización alguna, cuando lo acordare la administración urbanística.

La autorización, bajo las indicadas condiciones aceptadas por el propietario, se hará constar en el registro de la propiedad, de conformidad con lo previsto en la legislación hipotecaria. En el resto del suelo urbanizable podrán autorizarse determinadas actuaciones específicas de interés público.

16. 4. DEBERES DE LOS PROPIETARIOS

La transformación de suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios del mismo los siguientes deberes:

1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local, al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.
2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente.
3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas, requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere.
4. Ceder obligatoria y gratuitamente, a la Administración actuante, el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente. Este porcentaje tiene el carácter de máximo y puede ser reducido por la legislación urbanística.
5. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.
6. Costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente.
7. Edificar los solares en el plazo que en su caso establezca el planeamiento.

17. 5. DEBERES LEGALES DE USO, CONSERVACIÓN Y REHABILITACIÓN

Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico, y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos, igualmente, al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.

El coste de las obras necesarias, en virtud de lo dicho, se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable.

C) C) *El suelo no urbanizable*

Tendrán la consideración de suelo no urbanizable los terrenos en que concurren alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, de acuerdo con la planificación de la ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales o de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.
 - .1 Que el plan general considere necesario preservar por los valores a los que se ha hecho referencia antes, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas na-

turales, así como aquellos otros que se consideren inadecuados para un desarrollo urbano.

En los municipios sin planeamiento general, el suelo que no tenga la condición de urbano, según lo visto, tendrá la consideración de suelo no urbanizable.

18. 1. DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS

Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos 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.

Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas, de interés público, previa justificación de que no existe un régimen especial de protección de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial.

D) D) La transmisión de fincas y los deberes urbanísticos

La transmisión de fincas no modificará la situación del titular de las mismas respecto de los deberes establecidos por la legislación urbanística aplicable o exigible por los actos de ejecución derivados de la misma.

El nuevo titular quedará subrogado, en el lugar y puesto del anterior propietario, en sus derechos y deberes urbanísticos, así como en los compromisos que éste hubiera acordado con la Administración urbanística competente y hayan sido objeto de inscripción registral. En las enajenaciones de terrenos deberá hacerse constar en el correspondiente título lo siguiente:

- a) Si se tratare de terrenos no susceptibles de edificación o con edificación fuera de ordenación, de conformidad con el planeamiento aplicable, su expresa situación a estos efectos.
- b) Si se trata de terrenos en proceso de urbanización, los compromisos aún pendientes que el propietario hubiere asumido en orden a la misma.
- c) En el supuesto de terrenos de urbanizaciones de iniciativa particular, la fecha de aprobación del planeamiento correspondiente y las cláusulas que se refieran a la disposición de las parcelas y compromisos con los adquirentes.

La infracción de cualquiera de las anteriores disposiciones facultará al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de un año a contar desde la fecha de su otorgamiento y para exigir una indemnización por los daños y perjuicios.

E) E) Las declaraciones de obra nueva

Los notarios y registradores de la propiedad exigirán, para autorizar o inscribir respectivamente escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia y la expedición, por técnico competente, de la certificación de la finalización de la obra conforme al proyecto objeto de la misma.

Par autorizar e inscribir escritura de obra nueva en construcción, a la licencia de edificación se acompañará certificación expedida, por técnico competente, de que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia. En este caso el propietario deberá hacer constar la terminación mediante acta notarial, que incorporará la certificación de finalización de la obra antes mencionada.

F) F) Supuestos indemnizatorios

1. *Indemnización por alteración del planeamiento.* La modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento, si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución o si, transcurridos aquéllos, la ejecución no se hubiere llevado a cabo por causas imputables a la Administración. Las situaciones de fuera de ordenación, surgidas por los cambios de planeamiento, no serán indemnizables, a excepción de lo que acabamos de decir.

2. *Indemnización por alteración del planeamiento con licencia en vigor.* Si en el momento de la entrada en vigor de la modificación o revisión del planeamiento se hubiera obtenido la licencia de construcción pero aún no se hubiera iniciado la edificación, se declarará extinguida, con audiencia del interesado, la eficacia de la licencia, en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, procediendo a la indemnización, que se fijará en el mismo expediente.

G) G) La Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU), Ley 6/94

El artículo 8 LRAU, nos habla de las clases de suelo y nos dice que la clasificación urbanística del suelo la constituye y confiere el Plan y sólo éste podrá establecerla, mantenerla o modificarla.

El Plan clasifica el suelo en alguna de las siguientes clases: urbano, urbanizable y no urbanizable.

El suelo no urbanizable se clasificará respetando lo dispuesto en la Ley del Suelo No Urbanizable, Ley 4/92, de la Generalitat.

El Plan clasificará como suelo urbano y urbanizable los terrenos que por convenir a su modelo territorial, se pretendan mantener o incorporar dentro del proceso de urbanización.

El artículo 9 LRAU, dispone que la clasificación de los terrenos como suelo urbanizable tiene por objeto someterlos al régimen de actuaciones integradas. Los terrenos en que éstas estén previstas por el planeamiento tendrán la consideración de suelo urbanizable.

La clasificación de los terrenos como suelo urbano tiene por objeto posibilitar su desarrollo urbanístico, preferentemente mediante actuaciones aisladas. Los terrenos en que éstas sean previstas por el Plan se entenderán clasificados como suelo urbano.

Nos dice el artículo 6 LRAU, que la actividad urbanística de ejecución del planeamiento se realiza en uno de estos dos regímenes:

- Actuaciones aisladas.
- Actuaciones integradas.

Se considera actuación integrada la obra pública de urbanización conjunta de dos o más parcelas realizada de una sola vez o por fases. El plan preverá la ejecución de actuaciones integradas en aquellos terrenos que pretenda urbanizar y cuya conexión a las redes de servicios existentes requiera alguna de estas tres cuestiones:

1. Que exija producir dos o más solares simultáneamente, transformando suelo que tenga pendiente la implantación de servicios.
2. Que requiera ocupar un terreno de dimensiones iguales o mayores a las reguladas en el artículo 20 de la Ley del Suelo No Urbanizable, con el fin de transformarlo produciendo uno o más solares.
3. Que se estime más oportuno ejecutar mediante actuaciones integradas, para asegurar una mayor calidad y homogeneidad en las obras de urbanización.

Se considerará actuación aislada a la que tiene por objeto una sola parcela y supone su edificación, así como, en su caso, la previa o simultánea urbanización precisa para convertirla en solar, conectándola con las redes de infraestructura y servicios existentes e inmediatas.

La gestión de las actuaciones aisladas puede ser pública o privada. Los particulares están habilitados para llevarlas a cabo, salvo prohibición o contravención de la ordenación urbanística.

La ejecución de las actuaciones integradas es siempre pública, correspondiendo a la Administración decidir su gestión directa o indirecta. Se considera que una actuación es de ejecución directa por la Administración cuando la totalidad de las obras e inversiones que comporta son financiadas con fondos públicos y gestionadas por los órganos y empresas de la Administración. La gestión es indirecta cuando la Administración delega la condición de agente urbanizador, adjudicándola en favor de una iniciativa empresarial, seleccionada en pública competencia.

¿Qué es el urbanizador? El urbanizador es el agente público responsable de ejecutar la actuación. En ejercicio directo de sus competencias, esa responsabilidad puede ser asumida por la propia Administración o, mediante gestión indirecta, adjudicarse a un particular, sea o no propietario del terreno seleccionado, como urbanizador en pública competencia, el acabar el programa, según convenio estipulado en éste.

TEMA 5.- TEMA 2.- LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL TERRITORIO

IX. I. Introducción y precisiones terminológicas

La ordenación urbanística consiste en el establecimiento de un conjunto de reglas que ordenan la actividad que se puede realizar sobre el suelo o en el subsuelo (por ejemplo, la forma de las edificaciones, las alturas, usos a implantar, etc.). Dicha ordenación puede hacerse de muy diversas formas, la principal de todas y la más rigurosa y tecnicada, es el planeamiento urbanístico, es decir, el planeamiento determina la ordenación urbanística.

A) A) El plan

19. 1. CONCEPTO

El Plan urbanístico es una norma jurídica que forma parte del ordenamiento jurídico administrativo. Condiciona y limita las posibilidades de actuación de los propietarios del suelo, ya que no pueden hacer, sobre o bajo el suelo de su propiedad, todo lo que tuvieren por conveniente. Asimismo, el Plan establece el modelo territorial o la ordenación correspondiente para el ámbito de que se trate.

20. 2. NATURALEZA JURÍDICA

La Constitución española establece una reserva de ley para la regulación del contenido del derecho de propiedad. Esta ley puede ser estatal o de una comunidad autónoma. Lo importante es que dicha norma tenga rango de ley. Será estatal o de la comunidad autónoma en la medida que regule materias cuya competencia sea de uno u otro nivel territorial. Así, la reserva de ley exigida en la Constitución, para regular aspectos como el contenido del derecho de propiedad en el ámbito urbanístico, se ejercita en la Ley 6/98 Sobre Regulación del Suelo y Valoraciones, como ley estatal, o en las correspondientes leyes de las Comunidades Autónomas. En el caso de la Valenciana, es la Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística.

De manera genérica, la Ley 6/98 establece la regulación principal y genérica del contenido del derecho de propiedad. En su caso, la legislación de las Comunidades Autónomas desarrolla o complementa la misma en dichos aspectos. Pero estas regulaciones no agotan la delimitación del contenido del derecho de propiedad, dadas las singularidades territoriales de cada punto concreto del país, estableciendo, pues, la ley, una remisión normativa al planeamiento que concreta y detalla el contenido del derecho de propiedad a partir de la ordenación específica que establece y del régimen urbanístico genérico determinado en la ley.

Por lo tanto, el planeamiento urbanístico no tiene rango de ley, siendo precisamente una norma jurídica de rango reglamentario, como ha sido reiterado por la jurisprudencia. De manera evidente, al ser aprobado por un órgano de la administración autonómica o municipal, podría ser un acto administrativo o una norma de carácter general (reglamento). Esta segunda alternativa es la mantenida casi unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia.

A partir de la Constitución, la ley establece el régimen jurídico de la propiedad del suelo y, por su remisión, una norma reglamentaria, como es el planeamiento urbanístico, concreta y pormenoriza, para cada punto concreto del territorio, cuál será el régimen de derechos y deberes del propietario del suelo. Al mismo tiempo que establece la ordenación urbanística para el ámbito territorial de que se trate.

De la misma manera que el sistema jurídico en su integridad está sometido al principio de jerarquía normativa, el sistema general del planeamiento urbanístico está sometido a dicho principio. Por una parte, no puede contravenir ningún precepto establecido en una ley y, por otra parte, un instrumento de planeamiento que sea de desarrollo de otro de rango o ámbito superior no puede contravenir las determinaciones de éste. La aplicación de este principio de jerarquía normativa, a los instrumentos de planeamiento, va a configurar el sistema legal de planeamiento urbanístico de forma jerárquica.

21. 3. LOS COMPONENTES DEL PLANEAMIENTO ESTÁNDARES URBANÍSTICOS

El redactor del planeamiento urbanístico no puede decidir lo que le venga en gana en cuanto a la ordenación que establece. Tiene, desde luego, una gran libertad de elección, pero sobre todas las decisiones están los principios constitucionales que obligan a los poderes públicos a:

1. Conseguir el disfrute de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE).
2. Impedir la especulación (art. 47.1 CE).
3. Rescatar una parte de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47.2 CE).
4. Conseguir una mejora en la calidad de vida (art. 45.2 CE).

En relación con la calidad de vida, existen en la ciudad unos elementos básicos que sirven para contrastar si dicha calidad es aceptable, son las infraestructuras y los servicios públicos, así como los equipamientos comunitarios (red viaria, aparcamientos suficientes, espacios verdes, escuelas, instalaciones sanitarias, etc.). Esta suficiencia es difícil de conseguir, dado que, al incrementarse el nivel de vida de los ciudadanos también se incrementa la demanda que estos hacen de los servicios públicos. Sin embargo, es exigible un mínimo suficiente de los mismos para garantizar una adecuada calidad de vida.

La ley 6/94 LRAU, impone al planificador la obligación de respetar unas determinadas proporciones en la ciudad. Le exige respetar un mínimo para las principales infraestructuras y los equipamientos públicos, que son los estándares urbanísticos. A modo de ejemplo, es claro que el planeamiento puede establecer libremente, dentro de ciertos límites, una mayor o menor densidad de viviendas en una determinada zona de nueva creación. Pero los estándares urbanísticos le obligan en este caso, a medida que vaya aumentando la densidad de viviendas, a aumentar también la superficie destinada a parques, jardines y otras finalidades semejantes. Por ejemplo, en la LRAU, en suelos de uso residencial, las dotaciones mínimas son:

- 35 m² de suelo dotacional público por cada 100 m² construibles con destino a vivienda;
- 15 m² de zona verde pública por cada 100 m² de viviendas construibles y
- los m² de zona escolar que exige el reglamento de planeamiento, salvo que, mediante informe favorable de la Consejería de Educación, se autorice una menor superficie.

Las tres dotaciones antes expresadas se pueden cumplir solapando las superficies correspondientes (dentro de los 35 m² de uso dotacional genérico se pueden incluir los 15 m² de zona verde).

Para los sectores residenciales y los turísticos debe cumplirse lo siguiente:

- Debe haber un mínimo de más de una plaza de aparcamiento por vivienda, apartamento, chalet o estudio. No es necesario que haya dos o más plazas, pero sí que, al dividir el número de plazas entre el número de viviendas el cociente sea superior a uno.
- Estas plazas de aparcamiento deben situarse fuera de la superficie estrictamente viaria, o sea, pueden ubicarse en el subsuelo, dentro de las parcelas o en plazas de aparcamiento, delimitadas específicamente por el plan, al margen de la superficie susceptible de utilización viaria. Las plazas de aparcamiento pueden ser públicas o privadas.

En resumen, los estándares urbanísticos son:

1. Técnicas o métodos de cuantificación, *a priori*, de las necesidades o demandas sociales de una determinada categoría de equipamientos. Son recetas para la elaboración de planeamiento.
2. Son, también, sistemas de control, *a posteriori*, a modo de verificación de la obtención de los objetivos preestablecidos respecto de las dotaciones realmente facilitadas a la colectividad.

En todo caso, es preciso resaltar que los estándares urbanísticos establecidos en la LRAU tienen el carácter de mínimos, por lo que el planeamiento, respetando dichos mínimos, puede establecer unas mayores cuantías de las correspondientes dotaciones, con lo que, sin duda, se tenderá a mejorar la calidad de vida en la ciudad.

X. II. Los instrumentos de ordenación urbanística en la LRAU

Los planes urbanísticos que la LRAU contempla son los siguientes:

- Planes de acción territorial de finalidad urbanística.
- Planes generales.
- Planes parciales.
- Planes especiales.
- Planes de reforma interior.
- Estudios de detalle.
- Programas.

A) A) Planes de acción territorial de finalidad urbanística

Los elabora la Generalitat. Son instrumentos de la ordenación del territorio, cuyo cometido es coordinar los distintos planeamientos municipales entre sí, estableciendo directrices que sirvan de marco de referencia para el planeamiento municipal, respecto a las previsiones de las Administraciones supramunicipales.

Pueden ser elaborados para la ordenación global de toda la Comunidad Valenciana o para zonas particularizadas de ella que afecten a varios términos municipales.

No es necesario que se haya aprobado un Plan de acción territorial para que cada Municipio pueda desarrollar su planeamiento general, aunque cuando se aprueba uno de esos planes de acción territorial, ello puede obligar, si es necesario, a adaptar a él las previsiones de los planes municipales.

Los planes de acción territorial no tienen por que ser omnicomprendivos, es decir, que pueden tener carácter temático, de manera que varios planes de acción territorial se solapen entre sí sobre un mismo territorio.

B) Planes generales

Les corresponde elaborarlos a los Ayuntamientos y los aprueba definitivamente la Generalitat. Debe haber un plan general por cada Municipio.

Los aspectos esenciales del plan general son los siguientes:

1. Es un instrumento de ordenación integral del territorio, en contraposición a los planes especiales que son, fundamentalmente, instrumentos de planificación sectorial y no integral.
2. Abarca un término Municipal concreto.
3. Clasifica el suelo para el establecimiento del régimen jurídico urbanístico correspondiente en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.
4. Establece los elementos fundamentales de la estructura general del territorio.
5. Ha de respetar, si existieran, las directrices de los planes territoriales que le afecten.

Según la regulación establecida en la LRAU, el plan general cumplirá un doble cometido y tendrá dos tipos de determinaciones:

- a) Para todo el suelo del término municipal contendrá lo que la ley llama ordenamiento estructural, que son las determinaciones más importantes en cuanto definen el modelo territorial. Los planos serán a escala 1:10.000 ó 1:5.000.
- b) Además, para todo o parte del suelo urbano y para todo o parte del suelo urbanizable, el plan general debe contener una ordenación pormenorizada a escala 1:2.000.

La novedad de esta ley, respecto a la anterior, es que sea obligatorio ordenar, pormenorizadamente, en el plan general, al menos una parte del suelo urbanizable, de manera que después resulte innecesario elaborar el plan parcial.

El plan general debe ordenar, con el nivel de concreción del plan parcial a escala 1:2.000, al menos la parte del suelo urbanizable que se prevea de ejecución más inmediata. Eso hace innecesario aprobar después planes parciales para desarrollar esas zonas.

En el suelo urbanizable que el plan general ordene pormenorizadamente, hay que delimitar unidades de ejecución. Unidades de ejecución son superficies acotadas de terrenos que delimitan el ámbito completo de una actuación integrada o de una de sus fases.

Para cada una de las unidades de ejecución es necesario establecer una ficha de condiciones de conexión e integración en el entorno, indicando, por ejemplo, los ramales de viarios que deberán estar terminados, las obras de defensa contra inundaciones que hayan de realizar, las canalizaciones relativas a la depuración de aguas, etcétera.

El plan general también debe delimitar los núcleos históricos tradicionales del municipio, para que en ellos se apliquen unas ordenanzas de respeto diferenciadas.

El plan general también debe diferenciar la ordenación pormenorizada de la ordenación estructural. La ordenación pormenorizada es la ordenación con el nivel de detalle de plan parcial (1:2.000). Es obligatoria para suelo urbano, excepto las áreas de reforma interior y para la parte del suelo urbanizable de ejecución más inmediata. La ordenación estructural comprende fundamentalmente tres aspectos:

1. Las fichas de condiciones para el desarrollo de las unidades de ejecución a las que se ha hecho referencia.
2. La delimitación de sectores de planeamiento parcial y de reforma interior, así como las directrices para la elaboración de esos planes de desarrollo o para la elaboración de estudios de detalle.

3. La red primaria de dotaciones e infraestructuras (escala 1:5.000; 1:10.000).

C) C) Planes parciales

Son instrumentos propios del suelo urbanizable, planos a escala 1:2.000. En la ley anterior a la LRAU, los planes parciales debían necesariamente ajustarse al plan general, sin que pudieran contradecir su previsiones. Con al LRAU se permite que los planes parciales cambien las previsiones de los planes generales, siempre que respeten las directrices generales de su modelo territorial. Por tanto, la función del plan parcial puede ser doble:

1. Puede servir para desarrollar la ordenación pormenorizada en aquellos sectores de suelo urbanizable en los que el plan general se haya limitado a diseñar la ordenación estructural.
2. Pero también el plan parcial puede servir para introducir alternativas respecto a la ordenación prevista en el plan general.

D) D) Planes de reforma interior

No hay que confundirlos con los planes especiales. Los antiguos planes especiales de reforma interior (PERI) ahora se denominan planes de reforma interior, sin la palabra especial. Los planes de reforma interior cumplen la misma función que los planes parciales, pero en vez de afectar a áreas de ensanche, afectan a núcleos de población consolidados o urbanizados.

El plan general puede diferir la ordenación pormenorizada de alguna parte del núcleo de población existente cuando prevea, en algún sector de él, una operación de reforma interior (por ejemplo, para reestructurar la trama urbana), para introducir nuevo equipamientos o infraestructuras o para ampliar las existentes.

Los planes de reforma interior también podrían ser formulados para propiciar alternativas a la ordenación originaria del plan general.

E) E) Planes especiales

Son planes que promueven las Administraciones sectoriales para completar o plantear alternativas a las previsiones urbanísticas, cuando ello resulte necesario para ejercer sus competencias administrativas (por ejemplo, un plan promovido para ampliar un parque comarcal de bomberos).

Su función esencial es, consecuentemente, crear o ampliar las previsiones de suelo para dotaciones o para proteger suelos determinados.

F) F) Estudios de detalle

Tienen un contenido más amplio que los estudios de detalle de la anterior ley. Pueden crear nuevo suelo dotacional público. También pueden aumentar las alturas de la edificación, en los términos en que lo autorice el plan general.

Para que sea posible redactar estudios de detalle, esa posibilidad debe estar prevista y regulada en el plan general o en un plan parcial. Los estudios de detalle pueden adquirir gran importancia en el futuro.

Cuando un Ayuntamiento formule su plan general es conveniente que se prevea bien que pequeños cambios se podrían acometer en la ordenación pormenorizada del suelo urbano; que establezca reglas que deban cumplir esos estudios de detalle.

De ese modo, el desarrollo del plan será más flexible y, para poder ir aprobando pequeñas variaciones de detalle, como por ejemplo, alturas, cambios de posición de los bloques dentro de un área, etc., no hará falta tramitar la modificación del plan.

Pero esta movilidad de la ordenación, debe estar regulada dentro de ciertos límites. El plan general debe decir en qué casos cabe estudios de detalle y cuáles son sus límites.

G) G) Catálogos

Su función es determinar las construcciones y espacios protegidos y, en su caso, disponer para ellos medidas de protección.

La LRAU autoriza indistintamente a tramitarlos como instrumentos de planeamiento independiente o como documento integrado dentro de otro instrumento de planeamiento.

H) H) Programas

A partir de la LRAU, los planes generales dejan de diferenciar entre suelo urbanizable programado y no programado. En la LRAU, todo el suelo urbanizable es no programado, hasta que se programe, o sea, hasta que se apruebe para él un programa.

No es el plan general el que programa el terreno, sino que la programación de cada parte del suelo urbanizable se realiza mediante la aprobación de su correspondiente programa.

Hasta que se apruebe el programa, el suelo urbanizable tiene el régimen y la clasificación de no programado. Esto comporta las siguientes consecuencias:

1. Sólo puede ser edificado con carácter excepcional. Sólo se puede autorizar en él:
 - a) Obras públicas.
 - b) Las obras imprescindibles para la explotación agraria de la finca correspondiente.
 - c) Obras de reforma, conservación e incluso mejora de edificios ya existentes, compatibles con el uso genérico del suelo previsto por el plan general.
 - d) Determinadas obras para ampliar industrias ya existentes en él y dentro de ciertos límites. Así, la Disposición Adicional Séptima exige que la industria esté legalmente implantada y que la ampliación sea necesaria para el mantenimiento de la plantilla laboral. Las ampliaciones que se pueden autorizar no pueden rebasar en más de un 50% la edificabilidad que originariamente había ya construida, no obstante, si la construcción originaria tenía menos de 500 m², se puede autorizar su ampliación hasta 1.000 m².
2. En tanto no se apruebe el programa, queda diferida su urbanización, aunque el suelo urbanizable tenga su ordenación pormenorizada, es decir, aunque cuente con plan parcial aprobado o con ordenación pormenorizada en el plan general, eso no basta para poder autorizar su urbanización. Para que se pueda autorizar la urbanización, es necesario que antes se apruebe un programa, incluso, aunque el terreno cuente ya con proyecto de urbanización aprobado, no es posible su urbanización hasta que se apruebe el programa.
3. Los actos de segregación de fincas se sujetan a las normas del suelo no urbanizable, por lo tanto es improcedente la parcelación o reparcelación del terreno.
4. La posibilidad de aprobar planes de iniciativa particular está condicionada también a la aprobación del programa. Los particulares pueden redactar planes parciales y éstos, tramitarse, pero ello sólo es posible si al mismo tiempo proponen un programa, de modo que nunca puede llegarse a aprobar el plan parcial, de iniciati-

va particular, sin que se apruebe, antes o simultáneamente, el correspondiente programa, promovido por el mismo particular que promueva el plan parcial.

5. El valor de los terrenos a efectos de expropiación es el valor inicial. Eso significa que no se pueden tener en cuenta las posibilidades edificatorias o las expectativas urbanísticas de este suelo para aumentar su valor de expropiación.

22. 1. ¿POR QUÉ ESTAS LIMITACIONES ?

En realidad no hay ninguna limitación, lo que sucede es que los derechos de los propietarios del suelo no programado son, en esencia, los mismos que los derechos de los propietarios del suelo no urbanizable.

Con la LRAU, el terreno no adquiere valor urbanístico por el mero hecho de ser declarado urbanizable o de haber sido ordenado por el plan parcial. Sigue manteniendo su inicial valor hasta que se programe. Esto conlleva tres importantes consecuencias:

1. Que se pueden aprobar alternativas al planeamiento vigente en esta clase de suelo, sin que ello conlleve obligación alguna de indemnizar para la Administración. Lo que dota al planeamiento de una dosis importante de flexibilidad que antes no tenía. Los Ayuntamientos no deben tener miedo a ordenar pormenorizadamente el territorio, porque siempre será fácil y posible cambiar la ordenación si se plantean mejores propuestas o nuevas iniciativas, públicas o privadas.

.1 Que es posible para los Ayuntamientos formar patrimonio municipal de suelo en estos terrenos, a bajo coste.

1. Por el contrario, pero como consecuencia de lo anterior, los propietarios no tienen la obligación de urbanizar estos terrenos, ni se les puede exigir, ni existe el imperativo legal de expropiarles por el mero hecho de que no urbanicen en determinados plazos. Como consecuencia de todo esto, lo que sucede es que ni el plan general, ni el plan parcial son la llave que abre la puerta del proceso urbanizador, la llave es el programa.

23. 2. ¿QUÉ ES UN PROGRAMA ?

El programa para el desarrollo de actuaciones integradas es un instrumento de planeamiento, *sui generis*, diferente. El programa sirve para convertir el suelo urbano no programado en suelo urbano programado. Como su propio nombre indica, la función del programa es programar las condiciones y plazos en que se va a urbanizar un terreno.

24. 3. ¿EN QUÉ SE DIFERENCIA EL PROGRAMA DE LOS RESTANTES PLANES ?

Hay tres diferencias esenciales:

1. El programa no es un instrumento de ordenación o planificación física del terreno, de eso ya se encargan los demás planes, lo que planifica el programa es el proceso de gestión urbanística.

2. El programa tiene vigencia definida en el tiempo, se ha de desarrollar en un determinado plazo. Cuando este plazo concluya, salvo que se haya aprobado una prórroga, el programa caduca y queda sin efecto. Los demás planes, en cambio, tienen vigencia indefinida, mientras no se modifican o anulan permanecen en vigor.

3. Para que se pueda aprobar un programa, éste tiene que tener un protagonista, es decir, debe haber una persona pública o privada que se comprometa a realizarlo. Esta persona es el urbanizador.

Si prescindimos del efecto que producen los planes generales en el suelo urbano, y nos centramos en el suelo urbanizable, podríamos añadir una cuarta e importante diferencia: El programa es el instrumento que marca el inicio del proceso gradual de adquisición de derechos de contenido urbanístico para los propietarios de suelo urbanizable.

Al aprobarse el programa, los terrenos dejan de valorarse según el valor inicial y pasan a valorarse según el valor urbanístico. Gracias a la acción del urbanizador designado al aprobarse el programa, los propietarios pueden lograr que sus terrenos se conviertan en solar edificable.

25. 4. ¿QUIÉN DECIDE SOBRE LA PROGRAMACIÓN ?

Decide el Ayuntamiento. El Ayuntamiento es la Administración urbanística competente para dirigir los plazos, condiciones y prioridades del proceso de crecimiento o desarrollo urbano, dentro de la ordenación estructural fijada por el planeamiento general.

El Ayuntamiento puede promover programas de oficio o aprobar programas que propongan los particulares. Los Ayuntamientos, voluntariamente, pueden encomendar esa tarea a Mancomunidades, o Consorcios Comarcales, constituidos para la gestión de servicios urbanísticos que están ampliamente regulados en la LRAU.

26. 5. ¿QUÉ AMPLITUD DEBEN TENER LOS PROGRAMAS ?

El ámbito mínimo del programa es la unidad de ejecución. Se pueden elaborar programas para desarrollar una sola o varias de las unidades de ejecución previstas en el plan general o en el plan parcial. Esto significa que el programa puede tener una extensión muy reducida, ya que con frecuencia hay unidades de ejecución que no tienen más de dos hectáreas o que no albergan más de 100 viviendas.

27. 6. ¿QUIÉN PUEDE PROMOVER EL PROGRAMA ?

Cualquier persona, pública o privada, no es necesario que el promotor del programa sea propietario de los terrenos, ni que el propietario de los terrenos otorgue su consentimiento a la programación.

28. 7. LOS PROGRAMAS DE GESTIÓN DIRECTA E INDIRECTA

a) a) *Gestión directa*

Los municipios pueden asumir de oficio la promoción de desarrollos urbanísticos. Al igual que sucedía en la ley anterior, un municipio puede decidir, en un momento dado, la conveniencia de que se desarrolle urbanísticamente una unidad de ejecución. Puede establecer un orden de prioridades en el crecimiento urbano y promover el desarrollo urbanístico de la unidad o unidades de ejecución que estime más prioritarios.

Para gestionar ese desarrollo urbanístico podría hacer uso indistintamente de la expropiación forzosa de los terrenos o, alternativamente, de la reparcelación de los mismos, bien mediante acuerdo de los propietarios afectados o bien imponiéndola de oficio.

Para sufragar las obras de urbanización pueden recaudar cuotas de urbanización entre los propietarios afectados, o incluso puede adjudicarse parte de los solares resultantes de la actuación, para resarcirse de los costes de urbanización que ésta conlleva.

Para poder acordar todo esto, el municipio puede aprobar un programa de gestión directa, es decir, un programa en el que se designa como urbanizador al propio Ayuntamiento.

b) b) *Gestión indirecta*

También puede suceder que la iniciativa del programa provenga de los particulares, sean propietarios del terreno o no, se trata de la gestión indirecta. El municipio encomienda a un particular que se encargue de promover y gestionar la urbanización. El urbanizador del programa será una persona particular designada por el Ayuntamiento que se compromete, ante éste, a realizar la urbanización, en determinados plazos y condiciones especificados en el programa.

29. 8. EL CONTENIDO DEL PROGRAMA

El programa cuenta de dos documentos, la parte técnica y la parte jurídico-económica.

a) a) *Parte técnica*

La parte técnica tiene los siguientes contenidos:

1. Identificación del ámbito de la actuación, es decir, se identifica que unidad de ejecución o unidades de ejecución completas abarca la programación.
2. Anteproyecto de urbanización, este documento debe definir las calidades y características básicas de la urbanización a ejecutar, con la precisión necesaria para poder hacer una estimación global del coste de las inversiones en obra de urbanización previstas. Puede prescindirse de este documento cuando el programa se acompañe de proyecto de urbanización completo o cuando dicho programa tenga por objeto ejecutar un proyecto de urbanización previamente redactado de oficio y aprobado por el Ayuntamiento.
3. Adicionalmente, si se tratara de un suelo urbanizable que todavía no ha sido ordenado pormenorizadamente, cabría adjuntar a la alternativa técnica del programa, una propuesta de plan parcial para su tramitación simultánea. Hay que tener en cuenta que no se puede programar un terreno sin que haya aprobado o se apruebe simultáneamente una ordenación pormenorizada. Incluso aunque el terreno ya hubiera sido objeto de ordenación pormenorizada, cabría adjuntar una propuesta de plan parcial como alternativa de ordenación urbanística pormenorizada a la ya vigente.

b) b) *Parte jurídico-económica*

Cuando el programa sea de gestión indirecta, o sea, el urbanizador es una persona privada, este documento se formaliza como un convenio urbanístico entre el Ayuntamiento y el urbanizador. En todo caso, los contenidos que debe contemplar son:

1. Expresar si se trata de un programa de gestión directa, que promueve y gestiona la propia Administración o, de gestión indirecta, en el que la Administración encarga la promoción y gestión del proceso urbanizador a un particular.
2. Indicar nombre y apellidos del urbanizador.
3. Establecer el plazo previsto para que se ejecute la urbanización, es decir, el plazo de duración del programa, incluso con un calendario de etapas, según las distintas fases de la urbanización. En general, el plazo máximo de duración de los programas es de cinco años, aunque en casos especiales se puede prorrogar.

4. Regular las relaciones entre el urbanizador y los propietarios afectados. Si, por ejemplo, el urbanizador fuera el propio Ayuntamiento, habría que decir si se va a proceder por expropiación o por reparcelación. También debería aclararse estas cosas en el programa si el urbanizador va a ser un empresario particular.
5. Fijar las responsabilidades del urbanizador. Si el urbanizador es un empresario privado habrá que aclarar el alcance de sus compromisos urbanizadores, sus relaciones con la Administración, y establecer a qué penalizaciones se compromete en caso de incumplimiento.
6. Determinar las garantías que ofrece el urbanizador para responder de su gestión. El urbanizador ha de prestar una garantía mínima del 7% del coste de las inversiones previstas, mediante aval, fianza, depósito de valores o garantía hipotecaria. Si el urbanizador es el Ayuntamiento, vale como garantía la correspondiente consignación presupuestaria, pero si el urbanizador es una particular, debe presentar los correspondientes avales u otros medios efectivos de garantía, para que en caso de incumplimiento el Ayuntamiento pueda ejecutarlos.
7. Otros compromisos especiales que adquiera el urbanizador, por ejemplo, puede comprometerse a promover viviendas de V.P.O. en sus terrenos.

En todo caso, el urbanizador debe asumir, como mínimo, estos compromisos:

- a) Gestionar la unidad de ejecución, elaborando los proyectos que sean precisos y efectuando las negociaciones oportunas para que la Administración obtenga los terrenos de cesión gratuita que le corresponden, y los propietarios las parcelas edificables que en su caso les correspondan.
- b) Urbanizar la unidad de ejecución completa.
- c) En su caso, ejecutar las obras de conexión a la red primaria que sean precisas.

XI. III. Trámites para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística

A) A) Tramitación de los planes generales

A diferencia de la legislación anterior, no es necesario someter a exposición pública el avance, en cambio, sí que es preceptiva, en aras a la deseable coordinación, la consulta previa a la Coput.

No hay, propiamente hablando, acuerdo de aprobación inicial, lo que debe haber es un acuerdo o resolución por el que se somete a información pública el expediente. Este acuerdo corresponde al Pleno, salvo que el Reglamento Orgánico del Ayuntamiento disponga otra cosa.

El anuncio de información pública debe publicarse en el DOGV y en un periódico. Al mismo tiempo que se somete a información pública hay que pedir:

1. El informe a las Administraciones sectoriales afectadas (costas, carreteras del estado y Coput, confederaciones hidrográficas, diputaciones, patrimonio cultural, etc.). El plazo común de información es de un mes, es el mismo plazo y simultáneo respecto a la información pública.
2. El estudio de impacto ambiental que hay que remitir a la Consejería de Medio Ambiente.
3. El informe a los municipios colindantes. El plan debe reflejar en su documentación la ordenación de los municipios colindantes en la zona perimetral más próxima y justificar la coherencia de las previsiones de unos y otros planes.

Cabe la posibilidad de que se aproveche la aprobación del plan general de un municipio vecino para cambiar determinaciones en la zona de borde del municipio propio. Esto debe hacerse de común acuerdo entre los municipios, ya que de lo contrario habría que tramitar, ante la Generalitat, un procedimiento de resolución de conflictos.

4. El informe a las Consejerías de Sanidad y de Educación.
5. El informe a la Consejería de Comercio, respecto a la posible ubicación de centros comerciales.

Todos estos informes se piden a la vez y todas las Administraciones tienen que remitirlas en el plazo de un mes. No se trata de informes sucesivos. Cuando se trate de una modificación puntual del plan sólo hace falta pedir informe a aquellas Administraciones que resultan afectadas.

La aprobación provisional corresponde al Pleno. Es obligatorio notificar el acuerdo de aprobación provisional a todas las personas que hayan presentado alegaciones, expresando la decisión que se haya adoptado respecto a la correspondiente alegación.

El expediente se remite a la Generalitat para su aprobación definitiva. La Generalitat tiene un plazo de 40 días hábiles para estudiar el expediente, poner reparos y pedir información complementaria, aunque también puede aprobarlo directamente. Transcurridos los 40 días sin que la Generalitat responda, el municipio puede requerirle para que resuelva. Si transcurren otros tres meses sin respuesta, se puede producir una especie de aprobación por silencio, es decir, el municipio puede exigir a la Generalitat que proceda a publicar, en el DOGV, que el plan ha quedado definitivamente aprobado. En todo caso, el acuerdo de aprobación se publica en dicho diario oficial.

B) B) Tramitación de los planes parciales y de reforma interior

La diferencia entre el plan parcial y el plan de reforma interior es que mientras el primero es un plan de ensanche para la urbanización de áreas vírgenes del territorio y que, por lo tanto, afecta necesariamente al suelo urbanizable, el segundo es un plan que se propone para abordar una operación de remodelación de zonas ya urbanizadas o construidas.

Ya quedó claro que en una parte del suelo urbanizable puede ser innecesario promover planes parciales. Ésta será la parte que ya cuente con una ordenación pormenorizada concretada en el plan general. El doble propósito de los planes parciales es el de desarrollar la ordenación pormenorizada que no esté desarrollada en el plan general, o bien modificar el plan general.

La tramitación de los planes parciales que vamos a examinar a continuación vale igual para los planes de reforma interior.

1. Tiene que haber una información pública con veinte días hábiles, anunciada en el DOGV y en un periódico.
2. Los informes de otras administraciones. Todos ellos quedan subsumidos en la cédula de urbanización.
3. Aprobación definitiva, que será por el Pleno del Ayuntamiento, siempre que el plan parcial o el plan de reforma interior cuente con cédula de urbanización. Si no cuenta con cédula, por comportar modificaciones estructurales del plan general, la aprobación municipal es provisional y debe remitirse, para su aprobación definitiva, a la Generalitat.

La cédula de urbanización es el documento que sirve para que las Administraciones no municipales informen sobre como afecta el plan parcial a las infraestructuras y equipamien-

tos que sean de su competencia. La cédula certifica que la propuesta del plan parcial se ajusta a las determinaciones estructurales del plan general.

4. Publicación de la aprobación definitiva. Se hará en el BOP. Antes de que el plan se publique en el BOP es obligatorio remitir un ejemplar al registro de programas y agrupaciones de interés urbanístico de la Generalitat.

Respecto a las competencias de aprobación de planes parciales y de planes de reforma interior, en el caso de los planes parciales que desarrollen el plan general, la aprobación definitiva corresponde al municipio. En el caso de planes parciales que modifiquen el plan general en aspectos no estructurales, o sea, que sólo lo modifiquen en la ordenación pormenorizada, la aprobación definitiva también corresponde al municipio, pero en el caso de planes parciales que modifiquen el plan general en aspectos estructurales, la aprobación corresponde a la Generalitat.

C) C) Tramitación de los planes especiales y de los catálogos independientes

Los planes especiales son planes promovidos por cualquier Administración pública para crear nuevas dotaciones públicas o proteger determinados tipos de suelo o finalidades similares. Puede someterlos a información pública y aprobarlos provisionalmente una Administración no municipal o bien el propio Ayuntamiento si es el promotor.

Su tramitación es idéntica a la de los planes generales, con la salvedad de que la información pública es de veinte días hábiles. Si el promotor fuera una Administración no municipal, entonces es obligatorio el dictamen previo a la aprobación provisional de todos los municipios afectados.

Los catálogos, cuando no se contengan como documento propio del plan general o de un plan especial, se tramitan como si fueran planes especiales.

D) D) Tramitación de los estudios de detalle

Se tramitan exactamente igual que los planes parciales, con las siguientes salvedades:

Si se trata de municipios de más de cinco mil habitantes, no hace falta cédula de urbanización y, en el suelo urbano, los particulares pueden promover estudios de detalle aunque no sean urbanizadores.

Hay que recordar que los planes parciales sólo pueden ser de iniciativa particular cuando el promotor tenga la condición de urbanizador. Ello implica que, para poder promover un plan parcial de iniciativa particular, el interesado debería promover o haber promovido un programa para urbanizar, al menos, una de las unidades de ejecución previstas en el correspondiente plan parcial.

XII. IV. La ejecución de los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas. La reparcelación

A) A) Cuestiones previas

30. 1. ¿QUIÉN ES EL URBANIZADOR?

El urbanizador puede ser el propio Ayuntamiento —la gestión directa— o puede ser un empresario urbanizador —la gestión indirecta— que actúe como agente de la Administración, a quien ésta concede esta condición. Aunque la responsabilidad última de dirigir el desarrollo urbanístico corresponde al Ayuntamiento, éste puede encargar parte de la tarea a un urbanizador particular, adjudicándole un programa.

31. 2. ¿QUÉ TIENE QUE HACER EL URBANIZADOR ?

Redactar los proyectos técnicos que sean necesarios; negociarlos con los propietarios; elevar propuestas al Ayuntamiento para que éste los examine y, en su caso, los apruebe; realizar o contratar las obras de urbanización y financiar dichas obras.

32. 3. ¿ES EL URBANIZADOR EL DUEÑO DE LOS TERRENOS ?

No es necesario que lo sea, aunque nada lo impide.

La LRAU da facilidades para que el dueño de un terreno se convierta en urbanizador. Visto de otro modo, facilita que el empresario profesionalizado en estas tareas, cuando compre un terreno para urbanizarlo y edificarlo, no tenga dificultades para adquirir la condición legal de urbanizador. Pero esto no siempre será así y, por tanto, la LRAU también regula la posibilidad de que propietario y urbanizador sean distintas personas.

33. 4. ¿ES EL URBANIZADOR QUIEN EDIFICA LOS TERRENOS ?

Entre las funciones del urbanizador no entra, salvo a título excepcional, la edificación del terreno. Su cometido básico se agota con urbanizar y gestionar la reparcelación urbanística de la unidad de ejecución.

Ahora bien, en la práctica, es muy posible que muchos urbanizadores no sean urbanizadores puros. Es muy posible que empresas que pretenden construir una parte de los solares de la unidad de ejecución, actúen como urbanizadores de toda la unidad.

34. 5. ¿QUÉ PROVECHO OBTIENE EL URBANIZADOR DE SU LABOR ?

Hemos dicho que el urbanizador financia la urbanización, pero eso no significa que sea él quien, finalmente, haya de soportar el coste final de la misma. Cuando un Ayuntamiento gestionaba una unidad de ejecución, por el sistema de cooperación, los costes de urbanización los repercutía en los propietarios del terreno, quienes recibían solares urbanizados y, por tanto, revalorizados como consecuencia de la actuación.

En la LRAU sucede lo mismo, el urbanizador puede repercutir los costes de urbanización en los propietarios de terrenos, así como su propio margen de beneficio empresarial. A esto se le llama retribución del urbanizador.

La retribución del urbanizador puede revestir dos modalidades:

- Puede ser en *metálico*. Aquí los propietarios pagan en metálico y reciben la totalidad de los solares urbanizados.
- Puede ser en *solares*. Aquí los propietarios retribuyen al urbanizador en terrenos. Parte de los solares resultantes de la actuación son para el urbanizador, quien se cobra con ellos su labor.
- Puede ser mixta, en dinero y solares.

La nueva posibilidad de que la retribución sea en terrenos edificables es atractiva para los empresarios privados y hace viable una especie de cooperación por concesión administrativa, en la que la iniciativa, los riesgos financieros, la gestión material, la elaboración de proyectos, las negociaciones con los propietarios, la contratación y responsabilidad de las obras, todo eso, corre por cuenta del empresario urbanizador seleccionado por el Ayuntamiento.

Por su parte, el Ayuntamiento se reserva la supervisión y dirección de las actuaciones, la elección del urbanizador y el control sobre éste, la aprobación de los contenidos del programa, la aprobación del proyecto de urbanización que se le presente, la aprobación del pro-

yecto de reparcelación, en su caso, y la aprobación de las liquidaciones para imponer cuotas de urbanización. Lógicamente, las funciones de autoridad corresponden al Ayuntamiento.

35. 6. ¿CÓMO SE RESUELVEN LAS SITUACIONES DE CONFLICTO ENTRE PROPIETARIO Y URBANIZADOR?

Propietario y urbanizador pueden llegar a acuerdos libres sobre la forma de gestionar la urbanización. Estos acuerdos harían innecesaria la intervención de la Administración municipal en las relaciones entre ambos.

En caso de discordia, entre ambos sujetos, sobre la cuantía de la retribución, el coste de las obras o cualquier otra circunstancia, el Ayuntamiento ha de intervenir, como arbitro con autoridad, para dirimir los conflictos y adoptar resoluciones obligatorias para todos. Para ello el Ayuntamiento puede aprobar proyectos de reparcelación, incluso forzosa, y aprobar cuentas de liquidación de cuotas de urbanización.

36. 7. ¿QUÉ PUEDE HACER EL PROPIETARIO PARA GARANTIZAR SUS DERECHOS ?

1. Si estuviera en absoluto desacuerdo con el programa y no quisiera participar en él, tiene derecho a pedir la expropiación antes de que se apruebe.
2. Si estuviera en desacuerdo con los costes de urbanización presupuestados, puede pedir un peritaje técnico independiente, antes de que se apruebe el presupuesto financiero del programa de urbanización correspondiente.
3. Si estuviera en desacuerdo respecto al modo en que se valoran sus terrenos, puede pedir que se le permita pagar su cuota en metálico, en vez de pagar en terrenos, es decir, puede que el propietario esté dispuesto a colaborar en la ejecución del programa; puede que este de acuerdo con los costes previstos de la urbanización; pero al estar previsto que él pague esos costes, retribuyendo en terrenos al urbanizador, el propietario puede que se están infravalorando sus terrenos; puede pensar que el urbanizador, para quedar bien retribuido, debiera conformarse con menos terrenos que los que el programa ha previsto que se le adjudiquen como retribución; en este caso, el propietario puede optar por el pago en metálico.
4. Como es natural, el propietario puede presentar alegaciones a los programas y acuerdos que se vayan aprobando, los cuales los resolverá el Ayuntamiento.

B) B) La reparcelación

37. 1. CONCEPTO Y OBJETO

Reparcelación es la nueva división de fincas ajustada al planeamiento, previa su agrupación si es preciso, para adjudicarlas entre los afectados según su derecho.

La reparcelación forzosa tiene por objeto:

- a) Regularizar urbanísticamente la configuración de fincas.
- b) Adjudicar a la Administración los terrenos, tanto dotacionales como edificables, que legalmente le correspondan.
- c) Retribuir al urbanizador por su labor, ya sea adjudicándole parcelas edificables o bien afectando las parcelas edificables resultantes a sufragar esa retribución.

d) Permutar forzosamente, en defecto de previo acuerdo, las fincas originarias de los propietarios por parcelas edificables que se adjudiquen a éstos según su derecho.

El área reparcelable podrá ser discontinua. Se definirá en el propio proyecto de reparcelación, y no necesariamente tendrá que coincidir con la unidad de ejecución. La eficacia de la reparcelación forzosa requiere la programación de los terrenos afectados.

38. 2. PROCEDIMIENTO Y EFECTOS DE LA REPARCELACIÓN FORZOSA

El proyecto de reparcelación forzosa se sujetará a las siguientes actuaciones, previas a su aprobación por el Ayuntamiento Pleno o por el órgano competente de la Administración actuante:

- a) Información pública.
- b) Solicitud de certificado registral de dominio y cargas, simultánea a la convocatoria de la información pública.
- c) Si aparecen titulares registrales, no tenidos en cuenta al elaborar el programa expuesto al público, se les dará audiencia por diez días, antes de la aprobación definitiva.
- d) Requerimiento de los propietarios al urbanizador, dentro del período de información pública, para dirimir controversias respecto a la valoración de derechos y contestación del urbanizador.

El acuerdo aprobatorio se notificará a los interesados y, una vez firme en vía administrativa, se inscribirá en el Registro de la Propiedad, previo otorgamiento de documento público que exprese su contenido.

39. 3. REGLAS PARA LA ADJUDICACIÓN DE PARCELAS

Los proyectos de reparcelación deben ajustarse a estos criterios:

1. El aprovechamiento de la finca adjudicada a un propietario debe ser proporcional a la superficie de su finca originaria. La finca adjudicada al propietario se formará, si es posible, con terrenos integrantes de su antigua propiedad.
2. Cuando la retribución al urbanizador deba efectuarse en parcelas edificables, la reparcelación le adjudicará éstas, sin que para ello sea precisa la conformidad de los afectados.
3. No podrán adjudicarse, como fincas independientes, superficies inferiores a la parcela mínima edificable o que carezcan de características urbanísticas adecuadas para su edificación.
4. Cuando la cuantía exacta del derecho de un propietario no alcance o exceda lo necesario para adjudicarle lotes independientes completos, los restos se podrán satisfacer mediante compensaciones monetarias complementarias o sustitutivas.
5. El propietario tendrá derecho a que se le indemnice el valor de las plantaciones, instalaciones y construcciones de su finca originaria que sean incompatibles con la actuación.
6. El proyecto de reparcelación contendrá una cuenta de liquidación respecto a cada propietario. Si éste resultara ser acreedor neto, el urbanizador le indemnizará antes de ocupar su finca originaria.

XIII. V. La disciplina urbanística

A) A) La actividad administrativa de policía

La actividad administrativa de policía, también llamada de intervención, consiste en un conjunto de medidas utilizables por las Administraciones públicas competentes para lograr que los actos de los particulares o personas jurídicas públicas restantes, se mantengan en el marco del interés general.

Este concepto incluye también el conjunto de medidas administrativas de carácter reaccional, que deben tomarse por dichas Administraciones en los supuestos en los que los actos realizados no sean conformes con el interés general, es decir, conculquen el ordenamiento jurídico general. Tres son pues las ideas centrales en materia de disciplina urbanística:

- a) La transgresión del ordenamiento jurídico.
- b) La actuación administrativa reaccional restauradora del ordenamiento urbanístico perturbado.
- c) La sanción correlativa a la transgresión urbanística.

40. 1. LA TRANSGRESIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La competencia urbanística en materia de intervención en el uso del suelo, tanto para construir como para demoler, y ya sea sobre o bajo su superficie, requiere la obtención de la oportuna licencia para ejercer el derecho a edificar.

La transgresión, pues, puede consistir en la ejecución de obras o usos del suelo:

- a) Sin haber obtenido previamente la licencia.
- b) Sin sujetarse a las determinaciones de la licencia otorgada.
- c) Al amparo de licencia u orden de ejecución ilegal.

41. 2. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA REACCIONAL RESTAURADORA DEL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO PERTURBADO

Producida la transgresión, debe aparecer la actividad administrativa conducente a restaurar el ordenamiento urbanístico. La adopción de las medidas reaccionales es obligatoria, en todo caso, para la Administración y las citadas medidas son independientes de las sanciones que hayan de imponerse.

42. 3. LA SANCIÓN CORRELATIVA A LA TRANSGRESIÓN URBANÍSTICA

La transgresión urbanística ha significado un incumplimiento de la legalidad que no debe quedar impune. No sólo, pues, se debe restaurar el ordenamiento urbanístico perturbado, sino también castigar al infractor. Como responsables deben ser sancionados tanto el empresario de las obras, como el técnico director de las mismas. Igualmente, debe ser sancionado, en los casos de obras amparadas en una licencia cuyo contenido sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística grave: el facultativo que hubiere informado favorablemente el proyecto, y los miembros de la Corporación que hubieran votado a favor del otorgamiento de la licencia sin los informes previos exigibles, o cuando éstos fueran desfavorables en razón de aquella infracción.

B) B) Procedimientos

43. 1. PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

Conocida por el órgano Municipal competente, la iniciación de unas obras sin licencia o sin sujetarse a sus determinaciones y una vez constatada la transgresión de la legalidad urbanística, comienza el procedimiento de protección de dicha legalidad, que consta de tres fases:

1. Suspensión de las obras iniciadas. La orden de suspensión debe producir dos tipos de efectos:

- a) La paralización de los actos de edificación o uso del suelo.
- b) El traslado al responsable de la carga de instar y, en su caso, obtener la legalización de las obras iniciadas sin título legitimador.

2. Comprobación del carácter legalizable o no legalizable de las obras iniciadas.

3. Resolución, que podrá consistir en:

- a) Legalización de las obras iniciadas.
- b) Demolición sin indemnización. La gravedad de la medida en que consiste la demolición, permite afirmar que sólo se justifica en el caso de absoluta divergencia de lo construido con el planeamiento o normativa aplicable.

44. 2. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

La legislación aplicable es el RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

Tenemos las siguientes fases:

- La fase primera o iniciación.

La iniciación tendrá lugar por propia iniciativa; o como consecuencia de orden superior; a petición razonada de otros órganos o por denuncia.

El acuerdo de iniciación deberá ser notificado al presunto responsable, así como el nombramiento de instructor y secretario, a efectos de recusación. Si una vez comunicado el acuerdo de iniciación al inculpado, no hubiera efectuado las alegaciones, en el plazo de quince días, la iniciación podrá ser considerada propuesta de resolución.

- La fase segunda o instrucción

En la segunda fase o instrucción, El instructor realiza los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos, en virtud de los cuales, deba pronunciarse la resolución.

En esta fase, el primer documento que debe constar en el expediente es el de acuerdo de iniciación, donde se contienen los hechos que se imputan al presunto responsable.

En segundo lugar deben constar las alegaciones. En tercer lugar la prueba, donde los interesados podrán proponer su la práctica de la misma, teniendo en cuenta que la carga ----- de la prueba corresponde a la Administración.

En cuarto lugar, la propuesta de resolución, ya que tras la formulación del escrito de alegaciones y, en su caso, la práctica de pruebas, el instructor formula la propuesta de resolu-

ción, que declara los hechos probados, los califica y los valora. Así mismo, propone al órgano competente la sanción que estime procedente.

En quinto lugar, la audiencia, ya que la propuesta de resolución debe notificarse al presunto responsable, que podrá deducir las alegaciones que estime pertinentes.

— La fase tercera o resolución

En la fase de resolución, el órgano competente para resolver examinará la propuesta de resolución, pudiendo acordar presentarse alguna de las estas tres siguientes cosas:

1. 1º Conformarse con la propuesta formulada.
2. 2º Discrepar de dicha propuesta.
3. 3º Realizar las actividades u acciones complementarias indispensables para resolver el procedimiento.

La resolución debe ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente. Contra la resolución cabrá la interposición de los recursos administrativos que, con carácter general, se reconocen en la vigente legislación de procedimiento administrativo y, agotada la vía administrativa, procede la interposición del recurso Contencioso-Administrativo.