

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA: FUNCIÓN SOCIAL. LA CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SUELO¹

Por el Dr. D. Manuel BEATO ESPEJO

Profesor Titular de Derecho Administrativo

¹ Conferencia pronunciada en el Curso sobre el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de julio de 1992, organizado por el Ilustre Colegio de Abogados de Cáceres.

Mi agradecimiento al Ilustre Colegio de Abogados de Cáceres por la oportunidad que me brinda de participar en un debate, que se promete tan intenso, sobre el Real Decreto Legislativo n.º 1/1992 que constituye la nueva Ley del Suelo.

El planteamiento del tema ha de hacerse desde la perspectiva constitucional, destacando, en especial, el régimen jurídico al que se somete el derecho de propiedad urbana, justificado por la función social a que toda propiedad está sujeta en un Estado social de Derecho.

En este punto, rozando la reserva de ley y el contenido esencial de este derecho fundamental, aunque de doble vinculación, plantearé, de una parte, la incidencia del Planeamiento, norma administrativa, en este derecho de propiedad, y de otra parte, las facultades, potestades o deberes, que el propietario del suelo tiene y que ha de ejercer para cumplir con su función social.

Señalaremos, asimismo, los instrumentos con que cuenta la Administración Pública para hacer efectiva esa función social, con la colaboración del propietario o incluso por sustitución en caso de inactividad.

Dado el carácter de pòrtico que esta intervención tiene en el Programa, estimo conveniente una referencia al régimen competencial que en materia de urbanismo establece nuestro Ordenamiento jurídico, planteando, siquiera, la dificultad que presenta su comprensión y aprehensión.

Como sabemos, en los respectivos Estatutos de las diecisiete Comunidades Autónomas el urbanismo aparece como competencia exclusiva de cada una de ellas². No obstante, la gama de vinculaciones que el urbanismo tiene con otros ámbitos materiales de competencia exclusiva del Estado le da, a éste, un relevante protagonismo. Pero además su confusión, sus contornos difusos, viene por relación con otros sectores reconocidos por la propia norma estatutaria como diferentes y de contenido distinto; me estoy refiriendo a la Ordenación del terri-

² La Ley Orgánica nº 3/1983, de 25 de febrero, que aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, atribuye la plenitud de la función legislativa en la materia que tratamos, art.º 26-2, aunque hay que darle el mismo alcance que al carácter exclusivo con que lo asumen las demás Comunidades Autónomas. Véase, GÓMEZ-FERRER MORANT, R. «Legislación en materia de urbanismo: Competencia de la Comunidad y novedades más significativas». En *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*. Civitas. Madrid, 1987. Pág. 453-454.

torio como actividad condicionante de la Ordenación urbanística de cara a alcanzar o al menos a aproximarse a ese derecho social de «... disfrutar de una vivienda digna...».

Apuntaremos su encaje en nuestra Ley Orgánica n.º 1/1983 y la evidente incidencia de las Entidades Locales en este área de competencias.

Por último, analizaremos este nuevo Estatuto jurídico de la propiedad urbana, expresando brevemente su origen y estructura, para ver, por último, sus efectos sobre los predios de conformidad con la clasificación y calificación urbanística que de ellos hace.

Siguiendo un criterio metodológico, las tres cuestiones planteadas podemos estructurarlas en el siguiente orden:

A) La Ordenación del territorio, el Urbanismo y la Vivienda dentro del sistema de competencias constitucionalmente diseñado. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura.

B) La Función social del derecho de propiedad urbana: Instrumentos jurídicos.

C) Régimen urbanístico de la propiedad del suelo en función de la clasificación y calificación de sus predios.

Sobre la primera cuestión, hemos de decir, como es sabido, que *la Ordenación del territorio, el Urbanismo y la Vivienda*, constituyen un conjunto de competencias que desde el art.º 148-1-3 CE, pueden ser asumidas por todas las Comunidades Autónomas y de hecho en todos los Estatutos así aparecen como competencias exclusivas de los Entes regionales. En la Ley Orgánica n.º 1/1983, de 25 de febrero, que aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura, así se reconoce en el art.º 7-1-2.

Pero inmediatamente ha de afirmarse que tal exclusividad aparece mediatisada, intervenida, relativizada por otros títulos competenciales del Estado, también atribuidos de forma exclusiva por la misma Carta fundamental [tales como: a) «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», ex art.º 149-1-1; b) El establecimiento de las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», ex art.º 149-1-13; c) «...legislación sobre expropiación forzosa... y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas», ex art.º 149-1-18; d) «Legislación básica sobre protección del medio ambiente...», ex art.º 149-1-23; e) «Obras Públicas de interés general...», ex art.º 149-1-24; por señalar los más destacados] y

que contribuyen, todos ellos, al logro del principio de unidad de la Nación española y del de solidaridad entre las nacionalidades y regiones, así como a promover el progreso de la economía para asegurar a todos una vida digna, reconocidos en el art.º 2 y en el mismo Preámbulo de la Norma de 1978.

Entrecruzamiento de competencias que se hace obligado cuando en aras al interés general, cuya defensa corresponde en supremacía al Estado, se impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, art.º 47 CE, o de conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad, art.º 46 CE, o de velar 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, art.º 45-2 CE, o de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica, art.º 40-1 CE³.

Pero, otro límite a esta exclusividad estatutariamente reconocida y que no puede olvidarse, viene impuesto por la necesidad de garantizar suficientemente la autonomía local también reconocida constitucionalmente, arts. 137 y 140 CE⁴. A tal fin, la Ley n.º 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuye a los Municipios, en los términos que establezca la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, el ejercicio de competencias en materia de «Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas...», «Patrimonio histórico-artístico», «Protección del medio ambiente», entre otras del art.º 25, de modo particular, y en general, el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, art.º 2-1 de la misma norma. Poder, o posibilidad, de participación que sustenta la garantía institucional de tales colectividades.

Acciones concurrentes que la doctrina ha debatido suficientemente⁵ y sobre la que el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado. A título de ejemplo,

³ BEATO ESPEJO, M. Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura. art.º 7-1-2. Dirigidos por LÓPEZ GUERRA, L. y SORIANO GARCÍA, J.E. MAP. 1992.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Los Principios de la Organización del Urbanismo» *RAP* n.º 85. 1978. Pág. 312 ss.- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. «Legislación en materia de...». *Ob. cit.* Pág. 460 ss.-

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «El Ordenamiento estatal y los Ordenamientos autonómicos: Sistema de relaciones». *RAP* n.º 100-102, 1983. Pág. 213 ss.

citar: a) Sentencia n.º 77/1984, de 3 de julio, dictada en Conflicto de Competencias planteado por el Gobierno de la nación contra Resoluciones dictadas por el Gobierno Vasco aprobando con carácter definitivo el Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao y Comarca. El Tribunal Constitucional, en el marco de la concurrencia de competencias sobre ordenación del territorio y del litoral y sobre urbanismo, asumidas por la Comunidad Autónoma Vasca, y de las competencias sobre puertos de interés general, entre los que se encuentra el Puerto autónomo de Bilbao, reservada al Estado por el art.º 149-1-20 CE, establece que «La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio...» F.j. 2, y asimismo que la concurrencia puede afectar no sólo al Estado y a las Comunidades Autónomas sino también a otros Entes de carácter territorial como los Municipios, dada «La inclusión de los puertos en los términos municipales...», F.j. 3. b) La Sentencia n.º 56/1986, de 13 de mayo, dictada en Conflicto de Competencias acumulados promovidos por el Gobierno Vasco contra Acuerdos del Consejo de Ministros sobre ejecución de obras del Estado en varias localidades de la región para construcciones de Casas-Cuartel del Cuerpo de Seguridad y para cerramiento de acceso al recinto aduanero de Behobia. Reconoce el Alto Tribunal, F.j. 3, que la excepción al régimen urbanístico establecida por el art.º 180-2 de la Ley del Suelo de 1976, es una competencia asumida por la Comunidad Autónoma Vasca, como todas las competencias urbanísticas, pero ello no impide que el Estado pueda ejercer competencias de contenido distinto de la urbanística que requiera para su ejercicio una proyección sobre el suelo de esa Comunidad Autónoma, «... porque el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma... pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución». c) Sentencia n.º 37/1987, de 26 de marzo, dictada en Recurso de Inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley n.º 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria Andaluza. El Tribunal Constitucional señala que aunque el art.º 149-1-1 CE permite al Estado regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad, «... no puede entenderse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma», F.j. 9. d) Sentencia n.º 149/1991, de 4 de julio, dictada en Recursos de Inconstitucionalidad acumulados

contra la Ley n.º 22/1988, de 28 de julio, de Costas. Señala el Tribunal que la idea de ordenación del territorio, una política más que una técnica concreta, nació de la necesidad de coordinar y armonizar los planes de actuación de distintas Administraciones, pero «Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como en nuestro caso sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio», F.j. 1B).

En definitiva, el Estado se apoya en títulos jurídicos de diversa naturaleza para intervenir en un ámbito competencial que constitucionalmente no le corresponde. Se está apoyando: a) En el «interés general» (bien como fundamento de la competencia misma o por poder de declaración a posteriori); b) En el «dominio público» (en cuanto que la declaración de titularidad demanial sobre unos determinados bienes, art.º 132 CE, plantea la cuestión de si ha de decidir en el planeamiento urbanístico que le afecte); c) En la «territorialidad», como «que transcurra (el transporte) por el territorio de más de una Comunidad Autónoma», «que discurran (las aguas) por más de una Comunidad Autónoma.», etc.

En este complicado mundo competencial es en el que ha de moverse el planeamiento.

Hay que recordar, como señala *Muñoz Machado*⁶, que el primer material con el que se trabaja en el urbanismo es el territorio; ésa es la base física sobre la que se practica la actividad pública. Pero el territorio es también elemento clave en el reparto de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales y en esa territorialidad «intra-Estado» nadie puede exhibir un título dominical excluyente de otras Administraciones Públicas.

Pero además de por esa concurrencia de diversas Administraciones Públicas sobre el mismo suelo, la acción urbanística se ve especialmente influida por una actuación previa de tales poderes donde la acción conjunta es aún más evidente. Me estoy refiriendo a la actividad de Ordenación del territorio, donde se concreta en un mismo espacio físico la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad como señala la Carta Europea de Ordenación del

⁶ MUÑOZ MACHADO, S. «Las relaciones entre los Ordenamientos jurídicos estatales y autonómicos en el urbanismo». En *Urbanismo y Comunidades Autónomas. Escola d'Administració Pública de Catalunya*. Barcelona, 1990. Que recoge los trabajos presentados en las I Jornadas sobre Legislación Urbanística de las Comunidades Autónomas organizadas por la Generalitat de Catalunya en 1988. Pág. 57 ss.

Territorio al definir esta acción pública como, «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad», expresión, que se consigue gracias a la aplicación de la pertinente técnica administrativa y política de carácter interdisciplinario y global dirigida a la organización física del espacio más adecuada para un desarrollo equilibrado⁷.

Como título competencial consagrado por primera vez en nuestra Constitución de 1978, la ordenación del territorio, tarea del poder público, se dirige, más que al territorio mismo, a las actividades humanas, públicas y privadas, que actúan en o sobre el territorio, encauzándolas a una utilización racional y a un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales⁸.

Esta función pública, distinta del urbanismo y de la vivienda, tiene como objetivos, entre otros, a) el desarrollo socioeconómico de las regiones, tendiendo a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida y a la mejora de su calidad, b) la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, c) la utilización racional del territorio, creando adecuadas redes de infraestructura y definiendo los correspondientes usos del suelo.

Es, en definitiva, una de esas áreas de actuación fundamental de los poderes públicos que establece la CE y que han de coordinar las más diversas políticas sectoriales en el marco de la planificación económica y de la planificación físico-territorial, con metas de calidad y no meramente cuantitativas. Al menos, así se deduce de los principios rectores de la política social y económica establecida en el Capítulo tercero, del Título I de la CE, arts. 39 a 52, «evitar desequilibrios regionales», «alcanzar el pleno empleo», «mejorar la calidad de vida», etc.; aplicando, en definitiva, la solidaridad impuesta desde el mismo Texto, arts. 2, 138 y 158-2.

La Ordenación del territorio se lleva a cabo, como señala *Morell Ocaña*, vinculando al hombre con su medio, ordenando las ciudades en el espacio y, en definitiva, aplicando diversos modelos de asentamientos humanos⁹. Es pues la planificación urbanística un instrumento más de la Ordenación del territorio. El Urbanismo crea y transforma los núcleos urbanos sin olvidar el medio, adjudica destinos al suelo vinculándolo a la industria, al comercio, a la cultura, o al ocio,

⁷ PAREJO ALFONSO, L. *Manual de Derecho Administrativo*. Capítulo XIV, La Ordenación del territorio y el Urbanismo, Pág. 611 ss. Ariel. Barcelona, 1992.

⁸ LÓPEZ RAMÓN, F. «La Ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid». En *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*. Ob. cit. Pág. 415 ss.

⁹ MORELL OCAÑA, L. *Estructuras locales y Ordenación del espacio*. IEAL. Madrid, 1972, Pág. 28 ss. Y, del mismo autor, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, dictadas en la Universidad de Extremadura. Curso 1980/81. Pág. 19 ss.

lo dota de la infraestructura y de los servicios necesarios para la vida colectiva (factores éstos de promoción y de equilibrio importantes), y tiende, por último a conservarlos una vez creados.

Los instrumentos urbanísticos aplican en una realidad espacial concreta las técnicas de ordenación territorial previamente trazadas, en aras a conseguir una racional edificación del suelo, con respeto al derecho de propiedad, pero en coherencia con su función social, dotando a ese suelo y al espacio edificado de los servicios urbanísticos necesarios: accesos, pavimentaciones, abastecimiento de agua, evacuación de residuos, alumbrado, dotaciones escolares, dotaciones deportivas y de ocio, servicios comerciales, equipamiento industrial, etc., y todo ello con el uso y la intensidad adecuados.

La Vivienda es un resultado de este proceso. Como función pública es un mandato constitucional concretado en «poner los medios» para que pueda ser efectivo, real y no utópico, el derecho a una vivienda digna y adecuada con las técnicas y normas pertinentes; pero imponiendo la misma Constitución, que la utilización del suelo se haga de acuerdo con el interés general, impidiendo la especulación, origen y causa del desequilibrio que se trata de evitar.

Como señala *Parejo Alfonso*, a la Ordenación del Territorio le corresponde un papel fundamental de enlace entre la política económica, por un lado, y la ordenación urbanística y la vivienda, por otro. La ordenación del territorio no procura ella misma el desarrollo económico, pero define el marco y las condiciones especiales en que la política económica tiene que traducirse.

Y dado los distintos niveles de cada uno de estos conceptos, consecuencia lógica de los valores a los que sirven, las funciones que encierran constituyen títulos competenciales atribuidos a instancias territoriales diferentes. La política económica está atribuida, en lo básico, al poder central; la ordenación del territorio a las Comunidades Autónomas y aunque se le asigne también la materia urbanística, ha de referirse, sobre todo, a lo legislativo, por cuanto que la garantía institucional de la autonomía local demanda que la actividad urbanística concreta, en cada localidad, se encomiende a la Administración local y en especial a los Municipios¹⁰.

Este modelo ha pasado sin grandes reflexiones doctrinales y sin alarmantes cambios políticos y administrativos desde la etapa preconstitucional¹¹ a la post-

¹⁰ PAREJO ALFONSO, I. «El marco constitucional y estatutario del urbanismo». En *Urbanismo y Comunidades Autónomas*. Ob. cit. Pág. 31.

¹¹ MORELL OCAÑA, L. «El proceso de la departamentalización del urbanismo». *DA* n.º 170. 1976. Pág. 80-81.

constitucional de la legislación urbanística. La experiencia pasa por dos líneas de evolución paralela, con desarrollo y resultado distintos: una, la de la planificación física o urbanística, que experimentó un avance rápido desde un urbanismo localista a un urbanismo total (estatalización del mismo en 1956 y gestión como organización del territorio entero), y otra línea, la de la planificación económica, que evolucionó desde un planteamiento centralizado y de crecimiento cuantitativo hacia una mayor sensibilidad por su repercusión territorial. El resultado final que interesa destacar, es, como señala el citado profesor, el de una cuasi identificación entre urbanismo y ordenación del territorio.

El Texto Refundido vigente instrumenta ambas técnicas desde la Planificación urbanística. Aunque el art.º 8 parte del título «Utilización del suelo conforme a la ordenación territorial y urbanística» y remite a ambas, y aunque el art.º 65 separe los instrumentos de ordenación del territorio, Plan Nacional y Planes Directores Territoriales de Coordinación, de los instrumentos de ordenación urbanística, el resto, cosa que no hacía el Texto Refundido de 1976, que los clasificaba a todos como Planes de ordenación; todos ellos se integran en el Título III bajo la rúbrica «Planeamiento urbanístico del territorio», que ha mantenido del Texto anterior, posiblemente convencido de la escasa o nula eficacia de los primeros en la ordenación de la propiedad urbana que pretende.

Visión «micro» o visión «macro» del espacio o macroubanismo como se ha llamado también a la actividad de ordenación del espacio¹².

No podemos pasar a una consideración distinta sin hacer una breve referencia a la posición de la Comunidad Autónoma de Extremadura en esta materia.

El proceso de transferencia de competencias se inicia en el régimen preautonómico y concluye en 1985 (mediante Ley orgánica n.º 9/1992 se transfiere un nuevo paquete, pendiente de integración estatutaria, que no afecta directamente a la materia que tratamos). La ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda se atribuye por Decreto del Presidente de la Junta de Extremadura de 10 de julio de 1986, de asignación y distribución de competencias a las distintas Consejerías que integran la Administración autonómica, a la de Obras Públicas, Urbanismo y Medio Ambiente (COPUMA), que asume las competencias hasta entonces ejercidas por la Administración del Estado en el marco del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y de sus Reglamentos de desarrollo.

¹² ARGULLOLI MURGADAS, E. «Ordenación del territorio y Urbanismo»: Delimitación y competencias». En *Urbanismo y Comunidades Autónomas. Ob. cit.* Pág. 43 ss.

Telegráficamente, las normas de transferencia fueron los Reales Decretos n.º 2912/1979, de 21 de diciembre, en materia, entre otras, de urbanismo, que atribuye a la entonces Junta Regional de Extremadura las competencias que se señalan, y que no consideramos necesario destacar ahora¹³. Dichas competencias fueron efectivamente traspasadas y valoradas, ya a favor de la Junta de Extremadura, por el Real Decreto n.º 1135/1984, de 22 de febrero. Por el Real Decreto n.º 3021/1983, de 5 de octubre, en materia de ordenación del territorio y medio ambiente, la Comunidad Autónoma de Extremadura asume competencias para la realización de estudios e investigaciones de ámbito local o autonómico.

Ha de decirse que esta Comunidad no ha aprobado ninguna norma ni legislativa ni reglamentaria sobre las materia que nos ocupa, salvo a niveles organizativos como son, (ciñéndome a las de contenido urbanístico, no de vivienda), el Decreto n.º 328/1981, de 5 de febrero, que estructura las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Badajoz y Cáceres y el Decreto n.º 136/1989, de 5 de diciembre, por el que se regula la Comisión de Urbanismo de Extremadura.

Tampoco ha aprobado la Asamblea de Extremadura la correspondiente Ley sobre el Régimen Local que estableciera un primer marco de relación entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de su territorio. La Ley n.º 5/1990, de relación con las Diputaciones Provinciales remite, asimismo, a la legislación sectorial.

Competencias, todas ellas, que se verán afectadas por el vigente Texto Refundido en tanto no se adecúen a su contenido básico o vulneren su contenido de carácter pleno. De lo que en su momento hablaremos.

Sobre la segunda cuestión planteada, la *función social del derecho de propiedad urbana*, hemos de hacer las siguientes consideraciones.

A nadie se le escapa que el derecho a la propiedad es un concepto que ha variado sustancialmente a lo largo de la historia¹⁴. Así se evidencia desde la concepción del Código Civil, art.º 348, de «disponer y gozar de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes», hasta el reconocimiento constitucional de la función social que ha de ejercer, que como señala *Soriano García* exige un planteamiento nuevo respecto de lo que habitualmente suele hacerse en

¹³ BEATO ESPEJO, M. Comentarios al art. 7-1-2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Ob. cit. Pág. 129.

¹⁴ PARADA VÁZQUEZ, J.R. «El artículo 33-3 de la Constitución y la crisis de la garantía expropiatoria». En *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Prof. García de Enterría*. Vol II. Civitas. Madrid, 1991. Pág. 1271 ss.— ESCRIBANO COLLADO, P. *La propiedad privada urbana*. Montecorvo, S.A. Madrid, 1979. Pág. 21 ss.

el ámbito del derecho privado¹⁵. Pero esta función social, que como señala el art.º 33 CE delimitará el contenido del derecho a la propiedad privada, de acuerdo con las leyes, no es un elemento artificioso de su contenido sino, por el contrario, un factor determinante del mismo.

Carácter social e institucional, de tal derecho, que obliga a su titular a garantizar, con su actuación, aquellos intereses generales que el bien, por su propia naturaleza, sea capaz de satisfacer. Es decir, junto a las facultades de carácter individual que la Constitución también reconoce al propietario sobre las cosas (fundamento del derecho subjetivo condicionado o debilitado que éste constituye, por cuanto que cede para convertirse en un equivalente económico cuando el interés de la colectividad legitime la expropiación), pone la Constitución, decimos, al mismo tiempo, un conjunto de deberes y obligaciones, establecidos de acuerdo con las leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad. Busca, en definitiva, la utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esta llamado a cumplir. Sin la función social no existe la propiedad privada desde la Constitución española¹⁶.

Es decir, utilidad pública y función social definen inexcusablemente el contenido del derecho de propiedad de cada categoría o tipo de bien. Categorías y tipos de bienes que van vinculados a fines sociales diferentes desde el marco constitucional: a) el interés general al que se subordina toda la riqueza del país, art.º 128 CE, b) la modernización de los sectores económicos y en especial de la agricultura, la ganadería y la pesca, para equiparar el nivel de vida de todos los españoles, art.º 130 CE, c) el progreso social y económico para una distribución más equitativa de la renta regional y personal, art.º 40 CE, d) la adecuada utilización del suelo para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna, art.º 47 CE.

Fue suficientemente expresivo el párrafo primero del Preámbulo de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen urbanístico y valoración del suelo, al señalar en este sentido:

«El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación».

¹⁵ SORIANO GARCÍA, JE. «Las facultades dominicales en la tercera Ley del suelo». En *Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo*. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales. Madrid, 1991. Pág. 102.

¹⁶ BARNÉS VÁZQUEZ, J. *La propiedad constitucional: El estatuto jurídico del suelo agrario*. Civitas. Madrid, 1988. Pág. 56 ss.

Pluralidad de fines sociales que el poder público vincula a pluralidad de bienes, y que ha provocado una diversidad de instituciones dominicales, reguladas con significado y alcance distintos de acuerdo con la naturaleza del bien sobre el que recae el derecho de propiedad. Estamos hablando de estatutos jurídicos distintos según el soporte físico de la actividad productiva a la que el bien se destina. La propiedad urbana, que hoy nos ocupa y la propiedad agraria de gran impacto social, también en nuestra Comunidad Autónoma¹⁷.

El dominio se configura, pues, como un poder funcionalizado en cuanto otorga a su titular una facultad de actuación que no es libre, sino predeterminada por el poder público en garantía de la satisfacción de los intereses generales¹⁸.

Pero si este derecho no es absoluto, como no lo es, tampoco puede ser absoluto el límite al que se someta su ejercicio. Ya lo señaló el TC en Sentencia n.º 159/1986, de 12 de diciembre (en la que estaba en juego otro derecho fundamental como el de la información), al decir que,

«Tanto las normas de libertad como las llamadas normas limitadoras se integran en un único ordenamiento inspirado por los mismos principios...».

En definitiva, el régimen jurídico de la propiedad urbana ha de delimitar su contenido normal que habilita la intervención pública y ha de determinar cuándo este contenido se traspasa poniendo en acción el instituto expropiatorio. Así lo apunta el art. 7 del Texto Refundido que comentamos al señalar que:

«La ordenación del uso de los terrenos y construcciones no confiere derechos indemnizatorios, salvo en los supuestos que la Ley define».

La línea divisoria la marca el contenido esencial de este derecho, contenido que es entendido como reconocibilidad del mismo (de cada tipo de derecho dominical) en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de su realización, sin que las limitaciones y deberes que se impongan deban ir más allá de lo razonable. Éstos son, con menor exactitud, los términos en los que se expresó el Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 37/1987, ya citada. Lo que le caracteriza, lo que le hace ser lo que es, lo que le identifica, lo que le hace reconocible, su núcleo mínimo e inderogable de facultades en favor de su titular, si se traspasa la propiedad dejaría de existir¹⁹.

¹⁷ BEATO ESPEJO, M. «Delimitación del derecho de propiedad y de la libertad de empresa en la reforma agraria de Extremadura: su función social». En *Homenaje al Prof. GONZÁLEZ PÉREZ, J.* Vol. III. Pág. 1953 ss. Civitas. 1993.

¹⁸ BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*. Civitas. Madrid, 1990. Pág. 339 ss.

¹⁹ Véase, PAREJO ALFONSO, L. «El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional: A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981» *REDC* n.º 3. Pág. 169 ss.

Pero, además de esa garantía material el derecho de propiedad cuenta con otra de tipo formal y por la cual se exige que ese juego de poderes y deberes, de facultades y obligaciones que en él convergen, se establezca mediante Ley formal; así lo impone el art.º 53-1 CE:

«Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por Ley, que en todo caso deberán respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1 a)».

Reserva de ley con llamada a la potestad reglamentaria que en materia de urbanismo tiene una incidencia singular (por su impacto y por su técnica); calificado, sin embargo, este juego de remisión normativa, de irreprochable por la doctrina dominante. Pero para que esta operación sea aceptable constitucionalmente los principios básicos de ordenación, de delimitación del derecho de propiedad, han de estar expresados en la Ley, y el Plan ha de ser una tarea de complementación y desarrollo, no un cheque en blanco²⁰.

La pregunta que hay que formularse es si la legislación urbanística respeta esa integración, si la Ley del Suelo integra o contiene o define básicamente el derecho de propiedad, para que el Plan, cada Plan, lo actúe en el tiempo y en el espacio, con garantía de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de sus constitucionales deberes. O dicho en otros términos, ¿en qué medida el Plan vincula a la propiedad? y si lo vincula, ¿si cuenta con la debida habilitación legal?

La primera afirmación ha de ser que el Plan afecta y de manera absoluta el derecho de propiedad, por cuanto que el contenido propio de éste, anterior al Plan no es otro que usar y disfrutar del suelo para fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos, según su propia naturaleza²¹. Éste es el contenido que reconoce la Ley al suelo no urbanizable y que determina un valor inicial; art.º 12 y 15 del TR en relación con los arts. 48 y 49 del mismo.

Valor inicial, atribuido por la legislación urbanística sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Como señala el art.º 23 del TR, el

²⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Problemas actuales de Régimen local. «La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo». IGO. Sevilla, 1986. Pág. 92 ss.– MUÑOZ MACHADO, S. «El planeamiento urbanístico». En *Tratado de Derecho Municipal*. Civitas. Madrid, 1988. Pág. 1744 ss.

²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Dictamen sobre legalidad de Ordenanzas municipales sobre uso del suelo y edificación»; *RAP* n.º 50. 1966. Pág. 315-316. Para quien el Plan pasa a ser en virtud de la Ley del Suelo, la clave de todo sistema de límites para las propiedades incluidas en los espacios planeados.– ESCRIBANO COLLADO, P. La propiedad privada urbana. *Ob. cit.* Pág. 164 ss. Para quien la propiedad urbana aparece como un derecho planificado.

contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria se integra adquiriendo sucesivamente una serie de derechos, y el primero se obtiene mediante el deber de transformar el terreno en solar a través de la infraestructura necesaria. Como expresamente dice el art.º 24-3 del TR, este derecho se adquiere con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación más específico; luego, antes no había Plan.

Este valor es algo que el propietario del suelo no tiene *ab initio* y que el Plan le añade artificialmente en atención a intereses de la colectividad, provocando una plusvalía, unos contenidos nuevos; art.º 50 TR. Es una utilización legal del suelo que se superpone a su utilización natural.

Plusvalías que por una parte le otorgan derechos que incorpora a su patrimonio, de otra le imponen deberes que la Ley integra en el contenido de la función social de la propiedad, art.º 5 TR, ceder terrenos, ceder aprovechamiento, costear urbanización, etc., pero en las que también participa la Comunidad, como impone el art.º 47 CE.

En definitiva, se produce una disociación entre la propiedad del suelo y las decisiones urbanísticas que al mismo le afectan y que son atribuidas por la Ley y por el Plan, a su través, como señala el art.º 8 en relación con el 19 TR, a los poderes públicos, que van delimitando el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de apropiación y condicionando su ejercicio.

En una breve evolución, hemos de decir que la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 otorgaba al Planeamiento un cheque en blanco para que cada Plan en concreto lo rellenara con un mínimo de prescripciones heterónomas; así lo apuntaron en su día *Bassols Coma y Gómez-Ferrer*²². Y así se podía deducir del contenido de su art.º 61 al disponer que las facultades del derecho de propiedad se podían ejercer por los Planes de ordenación, «... en virtud de la Ley...»

La Ley de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975 y el Texto Refundido de 9 de abril 1976, trataron de reducir la autonomía de la Planificación homologando situaciones a través de la fijación de estándares de obligado cumplimiento para todo tipo de Plan. Pero reconociendo, de otra parte, una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo por vin-

²² BASSOLS COMA, M. Y GÓMEZ-FERRER MORANT, R. «La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos». En *V Congreso hispano-italiano de profesores de Derecho Administrativo*, celebrado en Marsella, mayo de 1975. IEA. Madrid, 1976. Pág. 86.

culaciones o limitaciones singulares, aunque le aparejara un derecho a indemnización cuando no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados; art.º 70-1 del TR. Idea coherente con la sustancia de la Planificación por cuanto que los Planes no lesionan a nadie, ya que los beneficios que unos producen y los daños que a otros causa se ven equitativamente distribuidos mediante los mecanismos legales pertinentes.

Para *García de Enterría y Parejo Alfonso* la Ley de 1976 reduce la abstracción y generalidad de la ley de 1956, tratando de agotar por sí misma, dentro de su generalidad, la regulación de la propiedad ante el urbanismo, y remite a los Planes cuando ya no puede penetrar más por afectar a determinaciones singulares de cada porción de terreno²³.

Si esto es así, los Planes han pasado de ser normas reguladoras de derechos sobre los que la Ley no ha establecido ningún criterio o regla a ser determinaciones singularizadoras que han de tener en cuenta localizaciones concretas de cada porción de territorio.

La Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo n.º 8/1990, de 25 de julio, no introdujo grandes novedades en este punto, pero sin embargo, lleva a sus últimas consecuencias el proceso de vinculación de la propiedad privada al ordenamiento urbanístico, lo radicaliza, estableciendo unas fases diferenciadas en cada una de las cuales añade al patrimonio del propietario una facultad nueva y una vez que se acredita por el propietario el cumplimiento, dentro de plazo, de los deberes que le impone la Ley y el Plan (derecho-deberes a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar, y a la edificación)²⁴.

Instrumento, éste, que constituye la pieza principal del sistema y que se mantiene, obviamente, en el Real Decreto Legislativo n.º 1/1992 que comentamos.

Se ha dicho que el derecho de propiedad deja de existir en esta norma, a lo sumo sirve para identificar físicamente o jurídicamente al sujeto destinatario de la norma o del plan. Se refuerza la idea de que la Ley y el Plan vienen de la Comunidad y es ella quien atribuye facultades urbanísticas.

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de Derecho Urbanístico. Civitas*. Madrid, 1981. Pág. 178 ss.

²⁴ FERNÁNDEZ GARCÍA, TR. Comentarios y texto de la Ley 8/1990: Apéndice al *Manual de Derecho Urbanístico*. Abella. Madrid, 1990. Pág. 12 ss.— SORIANO GARCÍA, JE. «Las facultades dominicales en la tercera Ley del Suelo». En *Estudios sobre... Ob. cit.* Pág. 125 ss.— GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo*. Civitas. Madrid, 1991. Pág. 68.— PERALES MADUEÑO, F. «El régimen urbanístico del suelo en la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoración del Suelo». *RDU* n.º 121. Pág. 28 ss.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1992, Sala tercera, Sección quinta, (Ar. 715), se manifiesta en estos términos tan expresivos:

«El plan elemento fundamental de nuestro ordenamiento urbanístico, dibuja el modelo territorial que se entiende, dentro de lo hacedero, más adecuado para el desarrollo de la personalidad y la convivencia. Corresponde a la Administración, con una intensa participación ciudadana para asegurar su legitimación democrática, el trazado de dicho modelo atendiendo a las exigencias del interés público: la ciudad es de todos y por tanto es el interés de la comunidad y no el de unos pocos, los propietarios de suelo, el que ha de determinar su configuración».

Se publica más aún la actuación urbanística, convirtiendo al propietario del suelo en un colaborador forzoso de la Administración²⁵, de forma que su incumplimiento se sanciona con la expropiación forzosa que cierra el sistema urbanístico.

Broche final que opera en esta estructura secuencial como expropiación-sanción según el momento en que se produce el incumplimiento y que lleva consigo una reducción del aprovechamiento urbanístico adquirido. Situación aceptable en Derecho, pero no lo es tanto, que la Administración no asuma el cumplimiento de tales deberes por sustitución del propietario. Ello convierte a la operación en un mero castigo que carece de todo fundamento en orden al interés general²⁶.

Distinta cuestión y de calado distinto sería el planteamiento de la regulación del derecho de propiedad desde la legislación autonómica, con posibilidad de contenidos distintos, según sus diferentes planteamientos. La respuesta es afirmativa como todos sabemos y fue dada y razonada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia que hemos apuntado n.º 37/1987. No vamos a entrar en su contenido pero sí nos sirve como elemento del razonamiento que ahora iniciamos preguntándonos lo siguiente:

¿Con qué instrumentos cuenta la legislación del suelo para mantener tal diversidad dentro de la uniformidad?

²⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley del Suelo*. Civitas. Madrid, 1993. Pág. 119. Para quien el propietario urbano ha quedado degradado a la mera condición de agente de la Administración Pública.— SORIANO GARCÍA, J.E. «Las facultades dominicales en...»; *Ob. cit.* Pág. 132, «... colocándolo en una posición cercana al mero concesionario de un servicio público».

²⁶ FERNÁNDEZ GARCÍA, T.R. *Comentarios y texto de...* *Ob. cit.* Pág. 16 ss.— SORIANO GARCÍA, J.E. «Las facultades dominicales en...» *Ob. cit.* Pág. 134-135. Que considera este instrumento como adecuado para punir conductas reprochables de propietarios insolidarios, pero la generalización lleva directamente a la misma institución de la propiedad enfocada desde otra visión distinta a la de la función social. «La propiedad así definida caduca con carácter general y global en función de una delimitación administrativa, como es la contenida en el Plan».

El primero que debemos destacar es a la propia institución de la expropiación forzosa como garantía institucional del derecho de propiedad en cuanto que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes por razones de utilidad pública o interés social se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial, art.º 33-3 CE. Sin que esto impida como ha señalado el Tribunal Constitucional que las Comunidades Autónomas en la aplicación de la legislación sectorial puedan definir los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la causa *expropriandi* necesaria y sin perjuicio de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza con igualdad los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados²⁷.

En segundo lugar, la justa distribución de beneficios y cargas del planteamiento, con la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, en los términos fijados por las Leyes, señala el art.º 7 del Texto Refundido en relación con el art.º 3b) de la propia norma. Este principio uniformador se instrumentaliza a través de las técnicas del aprovechamiento tipo, de la transferencia de aprovechamiento (TAU) y de reparcelación entre otras, arts. 95, 99 y 164 del Texto Refundido, respectivamente.

En tercer lugar, los criterios de valoración del suelo cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación, y la legislación que la legitime, tanto si es de carácter urbanístico como de otro carácter, dice el art.º 46-1 del Texto Refundido. Y estos valores van desde el inicial con que cuenta el suelo no urbanizable y el urbanizable no programado sin Programa de Actuación Urbanística (PAU), art.º 48-1, hasta el valor urbanístico que se otorgue en función del conjunto de derechos o facultades adquiridas, art.º 50 y siguientes, con sus deducciones y sacrificios por extinción.

En cuarto lugar, la tipología básica de suelos que se establece en el art.º 9 y siguientes del mismo texto, urbano, urbanizable (programado o no programado), apto para urbanizar, en su caso y no urbanizable.

²⁷ BASSOLS COMA, M. «Legislación urbanística de las Comunidades Autónomas y el derecho de propiedad». *Urbanismo y Comunidades Autónomas*. *Ob. cit.* Pág. 90 ss. y publicada también en la *Revista de Derecho Urbanístico* n.º 110. Octubre-Diciembre de 1988.— PARADA VÁZQUEZ, J.R. «El artículo 33-3 de la Constitución y...» *Ob. cit.* Pág. 1285. Para quien la degradación a que ha llegado el instituto expropiatorio permite verlo más que como una técnica defensiva de la propiedad contra la desposesión, como un mero instrumento de la potestad expropiatoria en aras a la obtención de los bienes necesarios para la Administración.— SORIANO GARCÍA, J.E. «Las facultades dominicales en...» *Ob. cit.* Pág. 133-134. Para quien la sustitución del derecho de propiedad por su mero equivalente económico plantea enormes dificultades desde la perspectiva constitucional.

En quinto lugar, el régimen de cesiones para dotaciones y servicios, así como el de costeamiento de las obras de urbanización, que exige una cuantificación mínima.

Y por último señalamos, las indemnizaciones por vinculaciones singulares, art.º 239 del Texto Refundido que conlleva el derecho a la indemnización.

Todos serán objeto de estudio en las correspondientes Ponencias.

Respecto al *régimen urbanístico de la propiedad del suelo*, tercera de las cuestiones planteadas, y en concreto sobre la clasificación y calificación de sus predios, hemos de hacer las siguientes puntualizaciones. No obstante, para dejar abierta la puerta de este foro a mejores palabras que la mía, creo conveniente una breve exposición sobre determinados aspectos del Texto Refundido que estudiamos.

Tras la prolongada vigencia de la Ley del Suelo de 1976, teniendo en cuenta el tenor de las circunstancias producidas en este período, y en especial el reconocimiento constitucional de esta materia como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, la publicación del vigente Texto Refundido ha de sorprendernos, cuando menos.

Aunque bien es verdad que la Ley n.º 8/1990 nos lo avisaba no sólo formalmente, sino también en sus intenciones. Valgan los siguientes hitos obtenidos de su Exposición de motivos. Apunta como razones: a) El coste de suelo y su repercusión no sólo en el precio final de la vivienda, sino también en la misma actividad económica del país. b) La «insuficiencia» del régimen jurídico hasta entonces vigente fue la causa, dice, de la «excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo» que son los llamados en primer término a realizar las tareas de urbanización y edificación. c) La ausencia de instrumentos en manos de las Administraciones Públicas para hacer frente al incumplimiento por los particulares de los plazos señalados para la ejecución de dichas tareas. d) La falta de instrumentos en los mismos poderes públicos para incrementar el patrimonio público de forma suficiente que incida en la regulación del mercado inmobiliario o para que adscriba superficie de suelo urbanizable a la construcción de viviendas de protección oficial.

Efectivamente, hemos de decir que con la presente norma la vinculación de la propiedad a tales fines se incrementa, que la intervención administrativa es mayor por cuanto favorece su protagonismo en la toma de decisiones y no sólo como respuesta a iniciativas particulares. Pero hemos de seguir preguntándonos si contará la Administración con los medios económicos suficientes y, especialmente los municipios, para hacer frente a la gestión que se le encomienda; porque la planificación económica, la política financiera y presupuestaria no viran en el mismo sentido.

No se le escapa tampoco a la Ley 8/1990, que la delimitación constitucional de competencias «dificulta» la aprobación de una ley con contenidos similares a los del texto de 1976, ya que eso supondría, dice, «... una manifiesta invasión de las competencias autonómicas...». Pero, también avisa de que las Comunidades Autónomas tampoco están facultadas para ello salvo incurrir en la misma inconstitucionalidad. Por ello opta por regular determinados aspectos del régimen jurídico vigente, los que su ámbito competencial le permite: a) El régimen de derechos y deberes de los propietarios de suelo afectados por el proceso de urbanización y edificación y b) Determinar el contenido económico del derecho de propiedad, valorando a efectos expropiatorios las diferentes facultades que los integran. Pero insiste la Ley en que «... sin la colaboración de las Comunidades Autónomas (que son las competentes para definir la política urbanística en su territorio) y de los Ayuntamientos (que son los llamados en primer término a dirigir y controlar el proceso de urbanización y edificación) la eficacia de la Ley quedaría inevitablemente en entredicho».

No obstante, la disposición final segunda de la misma Ley habilita al Gobierno para aprobar, en el plazo de un año, un texto refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, y con facultades regularizadoras, aclaradoras y armonizadoras.

No se le escapa al legislador una doble dificultad: por una parte, la inseguridad jurídica que provoca a los agentes urbanísticos la vigencia de una estructura tan compleja formada por normas preconstitucionales vigentes y de aplicación supletoria a la normativa propia de las Comunidades Autónomas y por normas postconstitucionales de aplicación básica, plena o supletoria según la naturaleza de sus preceptos; pero, por otra parte, también observa la dificultad que representa la tarea refundidora encomendada en cuanto que ha de entrar a precisar el valor y la eficacia que a cada disposición debe otorgársele a tenor del orden competencial constitucional; es decir, indicar cuáles de los preceptos del texto de 1976 son básicos, cuáles son de eficacia plena y cuáles se aplicarán supletoriamente. Tarea interpretativa que sin duda sobrepasa los estrictos límites de las facultades legislativas que confiere el art.º 82-5 CE, por cuanto que se está determinando y por el Ejecutivo espacios competenciales del Estado y de la Comunidades Autónomas²⁸.

En suma lo que se había de concretar y se ha concretado es, qué preceptos de la Ley de 1976 van a tener el carácter de básicos (por basarse en una competencia constitucional estatal) y van a permitir la coexistencia de legislación

²⁸ PERALES MADUEÑO, F. «El nuevo texto refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana del Estado». *Revista de Derecho Urbanístico* n.º 129. 1992. Pág. 37 ss.

autonómica de desarrollo; cuáles preceptos van a tener el carácter de plenos, en su aplicación (por basarse en una competencia constitucional propia estatal) y regularán en su integridad la materia con exclusión de la normativa autonómica; y el resto de los preceptos tendrán la consideración de supletorios (por no basarse en un título competencial específico y sí en el juego del art.º 149-3 CE), y cumplirán la función reguladora propia de cubrir posibles lagunas del Derecho autonómico²⁹.

Su número y naturaleza serán tratados aquí a la hora de analizar cada contenido, pero lo que sí hay que dejar constancia ya es de que con tal tarea se ha ampliado el ámbito competencial estatal a costa de la propia de las Comunidades Autónomas, que no sólo no podrán promulgar disposiciones legales o reglamentarias que incidan sobre o afecten a la regulación estatal, sino que afectarán a las ya vigentes de tales Entes regionales, aunque no se produzca una derogación expresa.

Nos encontramos con una Ley del Suelo, amplia en su contenido y su estructura (307 artículos, 8 disposiciones adicionales, 8 disposiciones transitorias, 1 final y 1 derogatoria), construida con lógica aplicativa; de forma que es metodológico que tras el Título Preliminar, se regule, el Régimen urbanístico de la propiedad, su Título I, como soporte del sistema que define el conjunto de derechos y deberes inherentes al mismo, en lugar de hacerlo como el Texto Refundido de 1976 anteponiendo el Planeamiento. Las Valoraciones del suelo y de los derechos que se adquieren, constituyen el Título II. El Planeamiento urbanístico y su Ejecución forman los Títulos III y IV; Los supuestos expropiatorios y la venta forzosa es el Título V; Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y la disciplina urbanística integran el Título VI; Instrumentos de intervención en el mercado del suelo, Título VII; el Régimen jurídico de actos y acuerdos, el Título VIII.

Señala desde su inicio que la acción urbanística atenderá a las siguientes finalidades, art.º 3:

a) Procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad; garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas del mismo.

b) Impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos.

²⁹ PAREJO ALFONSO, L. *Suelo y urbanismo: el nuevo sistema legal*. Tecnos. Madrid, 1991. Pág. 24 ss.

c) Asegurar la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Por último y muy brevemente, ya que sin duda va a ser tratado por la mayoría de los ponentes, quiero hacer una breve presentación de los elementos de clasificación y calificación del suelo que lleva a cabo la presente Ley³⁰.

Por lo primero entendemos, el acto en virtud del cual el planeamiento distribuye en los tipos establecidos por la Ley todo el suelo en él comprendido. Por tanto es la Ley la que clasifica todo el territorio nacional, dejándolo adscrito a su destino urbanístico global y básico. En definitiva, tiene como efecto la sujeción del suelo a un preciso régimen jurídico, definido por el bloque legal que le corresponde y al que queda incorporado.

A diferencia de ello, la calificación no viene determinada por la Ley sino que es producto de las especificaciones de los usos y destinos del suelo, conforme a las previsiones propias de cada Plan. A través de esta técnica se atribuye al suelo dentro de cada clase, un destino concreto y final, mediante la definición de usos y de intensidades de éstos, cuya combinación es, en definitiva, el aprovechamiento de que el suelo puede ser objeto y al que debe ser dedicado.

El Texto Refundido en su art.º 8, básico, parte de la afirmación de que «La utilización del suelo... deberá producirse... de conformidad con la clasificación y calificación urbanística de los predios». A continuación y también con carácter básico, determina las clases de suelo en función de los instrumentos de planeamiento de que se disponga; así, en Municipios con planeamiento, el Plan General clasifica el suelo en: urbano, urbanizable programado y no programado, y no urbanizable; la Normas Subsidiarias de Planeamiento, establecen un suelo apto para urbanizar, equiparable al urbanizable programado; y en los Municipios sin planeamiento el territorio se clasifica, por virtud del Texto Refundido, en urbano y no urbanizable; arts. 9, 11 y 13 TR.

Pero, por otra parte, los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos al uso en cada caso establecido por el planeamiento, así como a su conservación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato; art.º 21 TR.

³⁰ PAREJO ALFONSO, L. *Manual de Derecho Administrativo. Ob. cit.* Pág. 673 ss.— PARADA VÁSQUEZ, J.R. *Derecho Administrativo III: Bienes públicos y Derecho urbanístico.* M. Pons. Madrid, 1991. Pág. 323 ss.— ROMERO SAURA, F. *La clasificación urbanística del suelo,* Montecorvo, S.A. Madrid, 1975. Pág. 138 ss.— GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Bibliografía sobre Derecho urbanístico.* Con un Estudio complementario sobre «Autonomías y Ley del Suelo». Montecorvo. Madrid, 1981. Pág. 236.

En función de estos parámetros, veamos los elementos fundamentales a destacar en cada tipo de suelo.

El suelo urbano viene delimitado conforme a criterios, materiales, fijados legalmente y concretados por el Plan General o por las Normas Subsidiarias, o, en ausencia de éste, por el Proyecto de delimitación de suelo urbano³¹.

Los criterios sustantivos que determinan este tipo de suelo son los siguientes: a) En municipios con planeamiento, constituyen este tipo de suelo los terrenos que cuentan con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica y también aquellos que se encuentren comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie art.º 10 a) TR, b) A los terrenos así clasificados se unen aquellos que, en ejecución de dicho planeamiento (urbanización regular y efectiva del suelo urbanizable), lleguen a disponer de los mismos elementos o servicios. art.º 10 b) TR, c) En municipios sin planeamiento, constituyen suelo urbano los terrenos que cuenten con idéntica dotación de servicios urbanos o que se encuentren comprendidos en áreas consolidadas por la edificación en tan sólo la mitad de su superficie, art.º 13 TR.

Lo propietarios de esta clase de suelo quedan sujetos, de una parte y por virtud de su clasificación, al deber de incorporarse al proceso urbanizador o edificatorio, en las condiciones y plazos previstos en el planeamiento o legislación urbanística aplicable, art.º 19 TR, y de otra, para la adquisición gradual de las facultades urbanísticas, al cumplimiento de los siguientes deberes subjetivos: a) ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas, b) ceder al Ayuntamiento los terrenos en que se localice el aprovechamiento correspondiente (el que exceda del susceptible de apropiación privada conforme al propio Texto Refundido) o, en su caso, adquirir dicho aprovechamiento por su valor urbanístico en la forma que establezca la legislación urbanística de pertinente aplicación, art.º 20 b) en relación con el art. 27 (15% del aprovechamiento tipo de área de reparto correspondiente) y con el art.º 32 (25% del aprovechamiento tipo), c) costear y, en su caso ejecutar la urbanización en los plazos previstos, d) solicitar la licencia de edificación, previo cumplimiento de los deberes urbanísticos correspondientes, e) edificar los solares en el plazo fijado por la preceptiva licencia.

³¹ GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley del Suelo*. Ob. Cit. Pág. 130 ss. Quien establece, con apoyo jurisprudencial, la incidencia del planeamiento y por ende la aplicación del principio de legalidad en cada tipo de suelo.- Véase, GONZÁLEZ SALINAS, J. «Régimen jurídico de la propiedad del suelo». En *Tratado de Derecho Municipal*. Ob. cit. Pág. 1806 ss, a efectos de determinación del régimen jurídico de cada tipo de suelo.

Como señala el art.º 24 TR, los instrumentos de planeamiento en el suelo urbano son: el Plan General o Normas Subsidiarias o, en su caso, el Plan Especial de Reforma Interior.

La clasificación del suelo como urbano no basta por sí solo para su edificación, siendo preciso, además, que la respectiva parcela merezca la condición de solar, salvo que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y edificación, art.º 33.2 TR. Por solar se entiende la superficie de suelo urbano para la edificación que reuna los requisitos que señala el art.º 14 TR.

Con el Suelo urbanizable, se trata de prever y atender las necesidades de crecimiento de la ciudad o de desarrollo urbano, satisfaciéndolas mediante la necesaria transformación de suelo, hasta entonces rústico, en suelo capaz de servir de soporte a aprovechamientos propiamente urbanos.

El planeamiento general ha de decidir discrecionalmente sobre esta clasificación, basándose en las referidas necesidades, en su previsible evolución y, por supuesto, en la capacidad económico-financiera y de gestión de la propia colectividad. Se está, pues, ante una posible determinación del planeamiento, dependiendo de las necesidades de expansión de la trama urbana. El planificador puede, por tanto, prescindir de él, cuando no se consideren necesarios nuevos desarrollos urbanos o establecerlo con menor o mayor extensión sobre una o sobre las dos categorías en que legalmente se divide esta clase de suelo³².

Como señala el art.º 11-2 TR, dentro de este tipo de suelo el Plan establecerá todas o algunas de las siguientes categorías: a) Suelo programado, constituido por aquel cuyo planeamiento parcial deba ser aprobado en el plazo previsto en el programa del propio Plan y b) Suelo no programado, integrado por el que sólo pueda ser objeto de urbanización mediante aprobación de programas de actuación urbanística.

Los propietarios de suelo urbanizable programado quedan sujetos a un régimen jurídico similar al del suelo urbano, como se deduce del Capítulo III del título I de la norma que comentamos art. 19, incorporación al proceso urbanizador y edificatorio y al cumplimiento de los siguientes deberes legales para la adquisición gradual de facultades: a) ceder los terrenos destinados a dotaciones públicas, b) ceder al Ayuntamiento los terrenos en que se localice el aprovechamiento urbanístico correspondiente (el que exceda del susceptible de aprovechamiento privado conforme al propio TR) o, en su caso, adquirir dicho aprovechamiento por su valor urbanístico en la forma que establezca la legislación

³² PAREJO ALFONSO, L. *Manual de Derecho Administrativo*. Ob. cit. Pág. 681 ss. Para quien la decisión del planeamiento general en este punto tiene una estructura compleja.

urbanística aplicable; art.º 20 b) en relación con el art.º 27 (15% del aprovechamiento tipo) y con el art.º 32.3 (50% del aprovechamiento tipo), c) costear y, en su caso, ejecutar la urbanización en los plazos previstos, d) solicitar la licencia de edificación, previo cumplimiento de los derechos urbanísticos correspondientes, en el plazo establecido, y e) edificar los solares en el plazo fijado en la preceptiva licencia.

El Suelo urbanizable no programado, en tanto no se aprueben los programas de actuación urbanística o los instrumentos equivalentes, estará sujeto a las mismas limitaciones que el suelo no urbanizable, art.º 18 TR, debiendo respetarse además las incompatibilidades de usos señaladas en el planeamiento, y en concreto las siguientes: a) prohibición de realizar otras construcciones que no sean las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza, extensión y utilización de la finca y se ajuste, en su caso, a los planes o normas de la Administración competente en materia de agricultura, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas; art.º 18 en relación con el art.º 16-3, b) prohibición de parcelaciones urbanísticas y exigencia de la garantía de preservación del suelo del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que establezca la legislación aplicable sobre el régimen de asentamiento o núcleos urbanos; art.º 16-2, c) prohibición de fraccionamientos en contra de la legislación agraria u otra aplicable, en los procesos de transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos en esta clase de suelos; art.º 16-1.

Como señala, por su parte, el art.º 24 TR, los instrumentos de planeamiento en Suelo urbanizable programado son, el Plan General y el Plan Parcial; y en Suelo urbanizable no programado son, el Plan General, el Programa de Actuación Urbanística y el Plan Parcial.

El Suelo no urbanizable lo integran los terrenos no incluidos en ninguna de las otras clasificaciones. No se trata de una categoría residual y puramente negativa, lo que sería contradictorio con el carácter de ordenación del entero territorio. Su nota característica es su exclusión del desarrollo urbano y por tanto de los aprovechamientos típicos de éste³³.

Se distinguen en él dos categorías de suelo, el ordinario o común, que sigue su destino natural, es decir, el agrícola, ganadero, forestal, cinegético, y el suelo de especial protección; arts. 15 a 17 TR.

Como reglas básicas que define el suelo no urbanizable ordinario, se señalan, además de las ya expresadas y que recoge el art.º 16, la prohibición de cual-

³³ PAREJO ALFONSO, L. *Manual de Derecho Administrativo. Ob. cit.* Pág. 684.

quier destino distinto a los propios de los fines agrícolas, ganadero, forestal cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, art.º 15 TR.

Cuando se aprecie la concurrencia en este suelo de valores que precisen preservación, el planeamiento territorial y urbanístico puede proceder a la delimitación de áreas de especial protección, en las que estará prohibida cualquier utilización que implique transformación de su destino natural, lesione el valor específico que se quiera proteger o infrinja el concreto régimen limitativo establecido por dicho planeamiento, art.º 17 TR.

En fin, soy consciente de que se incidirá por el resto de las Ponencias en gran parte de los temas aquí planteados.