

# APÉNDICE URBANÍSTICO

## 1. COMPETENCIAS DEL ESTADO, DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y DE LAS ENTIDADES LOCALES

### 1.1. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas

La distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas se encuentra diseñada en los artículos 148 y 149 de la Constitución, quedando el primero de los citados artículos referido a la competencias que las Comunidades Autónomas podrán asumir en sus respectivos Estatutos de Autonomía con carácter exclusivo, y el artículo 149 a las que se reserva el Estado, también con la misma exclusividad.

Por lo que respecta al Estado, el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup> y 23.<sup>a</sup> de la Constitución Española; y por parte de las Comunidades Autónomas, destaca el artículo 148.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución, que establece como competencia “exclusiva” que pueden asumir las Comunidades Autónomas “*la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*”. Todas las Comunidades Autónomas (excepto Ceuta y Melilla) han asumido dicha competencia.

Así, resulta que del juego de los artículos 148 y 149 de la Constitución las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, quedando las Comunidades obligadas a que su legislación urbanística coexista con aquella que el Estado dicte en virtud de su propia competencia.

Los razonamientos del Tribunal Constitucional han sido los siguientes:

- La competencia sobre urbanismo debe tener presente la “*visión sistemática, unitaria y coherente, del bloque de constitucionalidad*”. Junto a la atribución exclusiva a las Comunidades Autónomas en virtud del artículo 148.1.3.<sup>a</sup> CE, el artículo 149.1 reconoce al Estado la competencia en exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa o el sistema de responsabilidades o el procedimiento administrativo común.

- El alcance de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.<sup>1</sup> CE para fijar las condiciones básicas que dé igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual en la dinámica bases-desarrollo, de tal manera que dichas condiciones básicas no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados.

En cuanto a la naturaleza y alcance de la competencia estatal, señalar, en primer lugar, y en cuanto a la delimitación negativa del título competencial del artículo 149 CE, que “condiciones básicas” no es sinónimo de “legislación básica”, “bases” o “normas básicas”.

El artículo 149.1.1 CE, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad, pudiendo las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho.

Finalmente, las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 CE), el cual constituye una garantía constitucional en favor del individuo, algo a respetar por el legislador competente. Tanto el legislador estatal de las condiciones básicas, como el autonómico deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad.

En segundo lugar, y por lo que respecta al ámbito material del artículo 149.1 de la Constitución, es de advertir que la “materia” sobre la que recae son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos.

Y es que, como así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, la regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación no se determina ni agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la “*igualdad de todos los españoles*” es garantizada en el ámbito urbanístico por la intervención del legislador estatal ex artículo 149.1.1. CE.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta el momento, y de acuerdo con nuestra jurisprudencia, las “condiciones básicas” hacen referencia al contenido primario (STC número 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad; igualdad que no puede consistir en una igualdad formal absoluta, pues la igualdad básica se refiere a “*las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo*”.

Dentro de esas “condiciones básicas” cabe entender incluidos aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, como el objeto sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (así, respecto de la propiedad privada la demanialización de toda una categoría de bienes definidos por sus características naturales: STC 227/1988); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (SSTC 5/1981 y 37/1981); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio; STC 154/1988); etc.

Para analizar la proyección de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.1 CE sobre el derecho de propiedad conviene recordar la doctrina del Tribunal Constitucional sintetizada en su Sentencia 156/1995, según la cual, “*en relación precisamente con el derecho a la propiedad que reconoce el artículo 33 Constitución Española, hemos señalado que el título del artículo 149.1.1. de la norma constitucional no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que se entre en juego la propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9.). Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho. El propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecida en el título VIII de la Constitución), sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado*”.

Y es que el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad. Por ello, habrá que distinguir, dice el Tribunal Constitucional, entre normas urbanísticas que guardan una relación directa e inmediata con el

derecho de propiedad (art. 149.1.1.ª CE) del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas que tienen por objeto la ordenación de la ciudad y la actividad de urbanización y edificación.

Sobre la posibilidad de legislar en materia de propiedad urbanística desde el Estado con base en el artículo 149.1.1.ª CE, señala el Tribunal constitucional en la Sentencia 61/1997 las consecuencias de dicha competencia sobre el derecho de propiedad y el urbanismo en el Fundamento Jurídico 10.º, resaltando algunas:

Primera. Dentro de dicha competencia cabe admitir que la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos amparados en el artículo 149.1.1.ª CE.

Segunda. El Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y para regular los derechos básicos que sean inherentes a cada manifestación de dominio. La función social forma parte del contenido del derecho de propiedad.

Tercera. Pueden encontrar cobijo *“las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer”*.

Cuarta. Permite al legislador estatal opciones diversas y modelos diferentes de propiedad urbana, en sus condiciones básicas, que habrán de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica.

Quinta. A partir de estas condiciones básicas, el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, como, por ejemplo, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar. Las Comunidades Autónomas podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto a las condiciones básicas.

Sexta. Las normas estatales emanadas bajo la cobertura del artículo 149.1.1.ª CE pueden encontrar mejor expresión a través de principios o reglas generales para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas para dictar normas sobre la propiedad urbana.

Séptima. El Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, al haber asumido todas las Comunidades Autónomas competencia exclusiva en materia de urbanismo, sin que, por otra parte, el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 in fine CE¹.

Como colofón, resumimos el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre diversas materias relacionadas con el urbanismo:

A) Competencias del Estado:

1. Artículo 149.1.8.ª CE: Legislación civil, régimen jurídico de propiedad y demás derechos reales (salvo derechos forales).
2. Artículo 149.1.8.ª CE: Ordenación de los Registros e instrumentos Públicos.
3. Artículo 149.1.14.ª CE: Tratamiento Fiscal de la propiedad inmobiliaria y de las operaciones urbanísticas.
4. Artículo 149.1.18.ª CE: Legislación sobre expropiación forzosa.
5. Artículo 149.1.20.ª CE: Puertos y aeropuertos de interés general.
6. Artículo 149.1.21.ª CE: Ferrocarriles.
7. Artículo 149.1.24.ª CE: Obras Públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
8. Artículo 149.1.13.ª CE: Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

B) Competencias de las Comunidades Autónomas:

1. Artículo 148.1.3.ª CE y Estatutos de Autonomía: Urbanismo, Ordenación Territorial y Vivienda.
2. Artículo 148.1.7.ª CE: Agricultura.

C) Competencias compartidas y concurrentes entre Estado y Comunidades Autónomas:

1. Artículo 149.1.23.ª CE: Legislación básica en materia de medio ambiente, montes y aprovechamientos forestales y vías pecuarias

## 1.2. Competencias de las Entidades Locales

Para completar el cuadro competencial que se deriva de la promulgación de la Constitución, es necesario garantizar el principio de autonomía en favor de los municipios para la gestión de sus respectivos intereses, consagrado en el artículo 137 CE, otorgando de esta manera a las Corporaciones Locales un ámbito competencial mínimo en materia de urbanismo a respetar por el resto de Administraciones Públicas.

Los municipios, a través de sus órganos de gobierno, ejercen competencias en materia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística de conformidad con los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, no sin dejar de señalar, que la LS 76 (artículo 214), -cuya vigencia es supletoria respecto de la legislación del Estado y Comunidades Autónomas -, establece una cláusula residual de atribución de competencias a favor del municipio, al decir que la competencias urbanística de los Ayuntamientos comprende todas las facultades que, siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas a otros organismos.

En materia de ordenación urbanística, la competencia de los municipios queda reflejada en su intervención en procedimientos de elaboración y aprobación del planeamiento general de carácter bifásico, cuando la normativa de aplicación exija aprobación superior por los órganos de las Comunidades Autónomas; bien en la aprobación de los mismos, cuando las disposiciones aplicables no impongan la intervención de otra Administración; así como en la aprobación del planeamiento de desarrollo.

En el ámbito de la gestión y ejecución del planeamiento, los municipios concentran sus competencias en llevar a la práctica el modelo urbano dibujado en los instrumentos de planeamiento previamente aprobados.

En materia de disciplina urbanística, controlan la legalidad y el sometimiento de licencias o autorizaciones preceptivas de los actos de los particulares.

Por último, indicar que los municipios ostentan competencias en protección del medio ambiente mediante, por ejemplo, su intervención en la tramitación y resolución de procedimientos administrativos de concesión de licencias para el desarrollo de actividades nocivas, molestas, insalubres y peligrosas, interviniendo también en procedimientos de demarcación territorial y/o alteración de términos municipales (art. 25 Ley de Bases de Régimen Local).

En el ámbito provincial, las provincias e islas mayores participarán en el urbanismo en función del régimen competencial previsto en la normativa urbanística de aplicación, por lo que habrá que necesariamente acudir al contenido y regulación comprendida en éstas para tales efectos.

En ordenación del territorio, las provincias resultan competentes para la iniciación de expedientes de alteración de términos municipales comprendidos en su territorio.

## **2. MECANISMOS ESPECIALES DE EJERCICIO DE LA COMPETENCIA**

La atribución a las Comunidades Autónomas de competencia sobre un ámbito físico determinado no impide el ejercicio de competencias estatales sobre el mismo espacio, siempre y cuando ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las competencias autonómicas no interfiera en el ejercicio de las competencias estatales.

Para ello, y dada la concurrencia de diferentes administraciones, resulta imprescindible establecer entre ellas mecanismos de colaboración y cooperación que permitan la coordinación de ambas en el ejercicio de tales competencias, prevaleciendo en todo caso, y para los casos de colisión de competencias, las competencias que de manera exclusiva ostente y ejerza el Estado.

Los mecanismos empleados para permitir esa coordinación son los siguientes.

### **2.1. Los convenios de colaboración**

Su regulación se encuentra contemplada en los artículos 6 y 8 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).

Estos convenios, de naturaleza administrativa, en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes.

De conformidad con el artículo 6 LRJPAC, la Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, debiendo especificar los instrumentos de formalización de los convenios lo siguiente:

- a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúan cada una de las partes.
- b) La competencia que ejerce cada Administración.
- c) Su financiación.
- d) Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.
- e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
- f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes.
- g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

La publicación de tales convenios de colaboración se efectúa en el BOE y en el Diario Oficial de la respectiva Comunidad Autónoma.

Será un órgano mixto de vigilancia y control quien resuelva las cuestiones litigiosas que puedan surgir sobre la interpretación y cumplimiento de tales convenios, sin perjuicio de que las mismas serán de conocimiento y competencia del Orden Jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo y, en su caso, del Tribunal Constitucional.

### **2.2. Planes o programas conjuntos (artículo 7 LRJPAC)**

La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden acordar su realización para el logro de objetivos comunes en materias en las que ostenten competencias concurrentes.

El acuerdo aprobatorio de planes o programas conjuntos debe especificar los siguientes elementos:

- Los objetivos de interés común a cumplir.
- Las actuaciones a desarrollar por cada Administración.
- Las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración.
- Los compromisos de aportación de recursos financieros.
- La duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto, que tendrá eficacia vinculante para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban, puede ser completado mediante convenios de colaboración con cada una de ellas que concreten aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral.

### **2.3. Consorcios**

Esta figura se contempla en el artículo 6.5 LRJPAC, artículo 4 LS 76, y artículos 4, 12 a 14 del RD 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, RGU).

Las Administraciones Públicas pueden consorciarse para el desarrollo de fines propios de la gestión y ejecución de actividades urbanísticas (art. 12 RGU).

De conformidad con el artículo 6.5 LRJPAC, cuando la gestión del convenio haga necesaria crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil, siendo los estatutos del consorcio los que determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero.

Los consorcios urbanísticos pueden tener por objeto, según el artículo 13 RGU, una o varias de las finalidades siguientes:

- a) Elaborar estudios y realizar trabajos de promoción urbanística de áreas, zonas o polígonos determinados.

- b) Abordar la formación y ejecución de Planes parciales o especiales y programas de actuación urbanística.
- c) Unificar tareas de gestión del desarrollo urbanístico de áreas o de polígonos, aunque sea sin asumir de modo directo funciones de ejecución del Planeamiento, colaborando con la administración urbanística competente por razón de la materia o del territorio.
- d) Realizar obras de infraestructura urbanística.
- e) Crear o gestionar servicios complementarios de urbanizaciones.
- f) Cuidar de la conservación de nuevas urbanizaciones.

## 2.4. Las gerencias urbanísticas (artículo 15 a 17 RGU)

Las administraciones central, local e institucional pueden constituir gerencias de urbanismo para el desarrollo de las competencias urbanísticas que el ordenamiento les haya conferido.

La gerencia urbanística podrá consistir en un órgano de carácter individual o colegiado o en una entidad con personalidad y patrimonio propio, produciendo su actuación efectos frente a terceros.

Su duración podrá ser indefinida o temporal, quedando en este último caso extinguidas al finalizar los trabajos que les hubieren sido encomendados.

En cuanto a su composición interna, en la gerencia se integrarán los efectivos personales de carácter pluridisciplinar y especializado que requiera la función ejecutiva y la de asesoramiento y apoyo a la actuación del gerente.

La administración que las constituya no podrá descentralizar, desconcentrar o delegar en ellas funciones de dirección superior y fiscalización de la gestión que se les encomiende.

Las gerencias urbanísticas de la Administración estatal o institucional podrán asumir, especialmente, las funciones de dirección y ejecución de las obras de acondicionamiento y conservación de las áreas o polígonos residenciales, industriales o de servicios previstos en los Planes de ordenación correspondientes. Además, tendrán por objeto la realización de actividades generales o específicas en todo el territorio nacional o en áreas territoriales determinadas.

Por último, señalar que la Administración del Estado podrá constituir y dotar gerencias de urbanismo de ámbito comarcal, con la función de prestar asistencia técnica permanente a los municipios comprendidos en el área, en el desarrollo de sus competencias.

Las gerencias urbanísticas podrán también ser instituidas mediante el acuerdo en común de varios municipios, por sí solos o, además, con la Diputación Provincial correspondiente, para fines de carácter temporal o permanente

De acuerdo con el artículo 19 RGU, los municipios podrán otorgar a las gerencias urbanísticas todas o alguna de las facultades siguientes:

- a) Funciones instrumentales de carácter técnico, cuya decisión corresponda en último término al Ayuntamiento, tales como:
  - Elaborar proyectos de Planes de ordenación, estudios de detalle y proyectos de urbanización.
  - Ejecutar Planes y programas.
  - Redactar, tramitar y ejecutar proyectos de expropiación forzosa.
  - Preparar y proponer a la aprobación de las autoridades competentes cualquier clase de documentos y proyectos de índole urbanística que deba redactar el Ayuntamiento.
- b) Funciones que impliquen ejercicio de autoridad y que le sean transferidas mediante descentralización funcional, como:
  - Señalamiento de alineaciones y rasantes.
  - Concesión de licencias urbanísticas.
  - Expedición de cédulas urbanísticas.
  - Ejercicio de la inspección urbanística.
- c) La gestión del patrimonio municipal del suelo, a cuyo fin podrá adquirir, poseer, reivindicar, administrar, gravar y enajenar toda clase de bienes; así como asumir titularidades fiduciarias de disposición, correspondiendo las dominicales al municipio.

## 2.5. Sociedades urbanísticas

Las administraciones urbanísticas podrán crear, conjunta o separadamente, sociedades anónimas cuando así convenga a la promoción, gestión o ejecución de actividades urbanísticas. El acuerdo de creación, así como, en su caso, el de participación en la sociedad ya creada, se registrará por la legislación que a cada entidad le sea aplicable.

Podrán encomendarse a las sociedades urbanísticas:

- a) La realización de obras de infraestructura y dotación de servicios en un área o polígono determinados.
- b) La promoción y gestión de urbanizaciones, con independencia del sistema que se adopte para la elaboración y ejecución del Planeamiento urbanístico.

Por lo general, nos encontramos con sociedades con capital público y privado (aunque cabe la posibilidad de que tan sólo sea capital público), de carácter mercantil, regidas por el ordenamiento jurídico privado salvo en materias de carácter presupuestario, contable, de control financiero y contratación.

Podrán también participar las administraciones urbanísticas en cualesquiera otras sociedades constituidas, con limitación de responsabilidad, por particulares para el desarrollo de fines de naturaleza urbanística.

A estas sociedades se les reconoce capacidad para adquirir, modificar, constituir y extinguir toda clase de derechos sobre muebles o inmuebles, en orden a la mejor realización de la urbanización; la capacidad para suscribir convenios con los organismos competentes para la mejora de la gestión encomendada; gestionar servicios implantados, hasta que sean asumidos por el órgano competente; así como enajenar, incluso anticipadamente, las parcelas resultantes de la ordenación en los términos más convenientes para asegurar la edificación en los plazos previstos.

## 2.6. Entidades urbanísticas colaboradoras

Permiten la participación de los interesados en la gestión urbanística, rigiéndose para ello en sus estatutos por las normas

autonómicas si existen y por el Reglamento de Gestión Urbanística.

Son entidades urbanísticas colaboradoras:

a) Las juntas de compensación, cuyo objeto es llevar a efecto la gestión y ejecución de la urbanización de una unidad de ejecución, actuación o polígono, por el sistema de compensación. Su regulación se encuentra en los artículos 161 a 171 RGU.

b) Las asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación, cuyo fin es colaborar con la administración en la gestión y ejecución del planeamiento en una unidad de ejecución o polígono, reguladas en los artículos 191 a 193 RGU.

c) Las entidades urbanísticas de conservación, cuyo objeto es el mantenimiento de las obras ejecutadas. Su constitución se supedita a la existencia de obras de urbanización que hayan de conservarse. Asimismo podrán constituirse como consecuencia de la transformación de alguna entidad preexistente de las enunciadas o, específicamente para dichos fines, sin que previamente se haya constituido una entidad para la ejecución de las obras de urbanización.

Será obligatoria la constitución de una entidad de conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales.

En tales supuestos, la pertenencia a la entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios comprendidos en su ámbito territorial.

Las entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo y dependerán en este orden de la administración urbanística actuante. Adquirirán su personalidad jurídica desde su inscripción en el correspondiente registro.

Su constitución y estatutos habrán de ser aprobados por la administración urbanística actuante. El acuerdo aprobatorio, así como los nombramientos y ceses de las personas encargadas del Gobierno y administración de la entidad, se inscribirá en el registro de entidades urbanísticas colaboradoras.

La modificación de los estatutos requerirá aprobación de la administración urbanística actuante. Los acuerdos respectivos, con el contenido de la modificación, en su caso, habrán de constar en el registro.

Los acuerdos se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los Estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos.

Su disolución se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y requerirá, en todo caso, acuerdo de la administración urbanística actuante.

### **3. LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO**

La Ley 8/2007 presenta una serie de características que se contemplan en su propia Exposición de Motivos. Son las siguientes:

- No es una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados. Una Ley concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad, y que podrá, y deberá aplicarse, respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos del suelo.

- Es una Ley que prescinde de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo (lo que se deja en manos de la legislación autonómica), y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico, y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común.

- Esta Ley abandona el sesgo con el que el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo, no reservando, a diferencia de las anteriores Leyes, a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización, y no identificando los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales con los de propiedad.

- Más allá de regular las condiciones básicas de igualdad de la propiedad de los terrenos, tiene presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, debiendo reconocerse los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano.

- Para la Ley 8/2007, el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente, considerando al suelo, además de un recurso económico, un recurso natural, escaso y no renovable, por lo que todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado, por lo que la liberalización del suelo debe fundarse en una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales.

- En cuanto al estatuto de derechos y deberes de propietarios, se definen en la Ley tres estatutos subjetivos básicos:

Primero, el de la ciudadanía en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo.

Segundo, el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, definida por la Ley como una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa, permitiendo reservar la gestión de la urbanización a la administración o bien encomendarse la misma, en régimen de competencia, a particulares.

Y tercero, el estatuto de la propiedad del suelo, definido como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se encuentra el de urbanizar pero sí el de participar en la actividad urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con la garantía de que a los propietarios no se les puede imponer más cargas que las legales.

- Correlativos a los derechos de las personas son los deberes básicos de las Administraciones, para los cuales la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente.

- Mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida, siendo razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y a sus necesidades.

- En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual –rural o urbano–, estados que son los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste.

- La Ley sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución, fijando la horquilla en la que puede moverse la fijación de la participación de los propietarios, para su destino a patrimonio público de suelo, en las transformaciones urbanísticas de transformación del suelo.

El artículo 16.b) de la Ley sitúa dicha horquilla en un mínimo de 5% y un máximo del 15% de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya. No obstante, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20% en el caso de su incremento, para las actuaciones o ámbitos en que el valor de las parcelas resultantes sean sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

- En cuanto a los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, la Ley sienta como criterio que debe valorarse lo que hay, no que el Plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto.

En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas. Hay un suelo rural, esto es, aquel que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización.

Ambas clases de suelo se valoran conforme a su naturaleza.

Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.

En el suelo rural, se abandona el método de comparación, asegurándose la eliminación de elementos especulativos, y adoptándose el método de la capitalización de rentas, aunque sin dejar de tener presente que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo.

En el suelo urbanizado, cuando éste no está edificado, o la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física, a su edificabilidad (calculada conforme a los criterios del art. 23 de la Ley) se aplica el valor de repercusión del suelo según su uso correspondiente, determinado por el método residual estático, descontando de la cantidad resultante, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista.

Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor superior que resulte de la tasación conjunta del suelo y la edificación por el método de comparación, y el determinado por el método residual.

Por último, no podemos olvidarnos de la Disposición Final Segunda de la Ley 8/2007, en virtud de la cual se delega en el Gobierno la potestad de dictar un RD Leg. que refunda el texto de ésta y los preceptos que queden vigentes del RD Leg. 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, conteniendo además, el mandato expreso de aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de éste a los de esta Ley.

Fruto de esta delegación legislativa surge el **RD Leg. 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el TR de la Ley del Suelo** (en adelante TR/08), por el cual quedan derogadas ambas disposiciones generales (preceptos vigentes de la LS 92, y Ley 8/2007), articulando en un solo y único cuerpo legal la legislación estatal en la materia.

Como novedad destacable del TR/08, el Título VI del mismo, dice su Exposición de Motivos, contiene una serie de preceptos que, localizados hasta ahora de manera fragmentada en el RD Leg. 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ha parecido razonable agrupar bajo la denominación de "régimen jurídico". En él se contienen las actuaciones con el Ministerio Fiscal a consecuencia de infracciones urbanísticas o contra la ordenación del territorio, las peticiones, actos y acuerdos procedentes en dichos ámbitos, las posibles acciones y recursos pertinentes y las normas atinentes al Registro de la Propiedad que ya han sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprobaron las Normas Complementarias al Reglamento para la Ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

Del RD Leg. 2/2008, no queremos dejar de señalar la Disposición Final Primera del mismo, de la cual, bajo la denominación "Título competencial y ámbito de aplicación" podemos extraer lo siguiente:

*"1. Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1, 13, 18 y 23 de la Constitución, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, apartados 1 y 2; 11, apartados 1, 2, 3, 4, 6 y 7; 12; 13; apartados 1, 2, 3, letra a párrafo primero y letra b y apartado 4; 14; 15; 16; 29, apartados 2, párrafo segundo y 3; 33; 36, apartado 3; 42; las disposiciones adicionales primera; sexta, apartados 1 y 2, y undécima, y las disposiciones transitorias primera; segunda; cuarta y quinta.*

*2. Los artículos 38 y 39, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149.1.13 de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.*

*3. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4, 8 y 18 sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, los artículos 10, apartado 3; 11, apartado 5; 13, apartado 3, letra a, párrafo segundo; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 26; 27; 28; 29, apartados 1, 2 párrafo primero y 4; 30; 31; 32; 34; 35; 36, apartados 1 y 2; 37; 39, apartados 3 y 4; 40; 41; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53 y 54 y las disposiciones adicionales segunda; quinta; sexta, apartado 3; séptima y décima y la disposición transitoria tercera.*

*4. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones:*

*a) La potestad que la letra b del apartado primero del artículo 10 reconoce a la Ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 39, podrán ser ejercidas directamente en el Plan General.*

*b) El porcentaje a que se refiere la letra b del apartado 1 del artículo 16 será el del 15%, que el Plan General podrá incrementar motivada y proporcionadamente hasta el 20% en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo.*

*5. Lo dispuesto en esta Ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes civiles, forales o especiales, allí donde existen".*

#### **4. RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO**

Según la definición constitucional (artículo 33), el derecho de propiedad presenta una doble dimensión:

- Como institución, conlleva la incorporación de finalidades sociales que limitan el derecho de propiedad en interés de la colectividad.
- Como derecho individual, el derecho de propiedad es un derecho subjetivo que cede para convertirse en un equivalente económico cuando el bien de la comunidad legitima la expropiación (STC 37/1987).

El TR/08, en su artículo 1, dispone que es objeto de esta Ley regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

En cuanto al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, el RD Leg. 2/2008 establece en su artículo 7, que dicho régimen es estatutario (es decir, su contenido será en cada caso el que derive de la ordenación urbanística) y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, indicando, asimismo, que la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo, produciéndose su patrimonialización únicamente con su realización efectiva, y estando condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Sobre el contenido del derecho de propiedad del suelo y sus facultades, sigue manifestando el artículo 8 de la citada norma, que el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien, así como la facultad de disposición.

Entre las anteriores facultades, se incluyen las siguientes:

a) La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación.

b) La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra d) del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquélla edificabilidad para uso o usos determinados, y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar.

Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Su denegación deberá ser motivada.

En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

#### **4.1. La función social del derecho de propiedad**

La Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada como un conjunto de facultades individuales sobre las cosas, pero también, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos de acuerdo con las Leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir (STC 37/1987).

#### **4.2. Garantías constitucionales de la propiedad**

##### **1. La reserva de Ley**

La Constitución exige que el derecho de propiedad sea regulado por Ley (ya sea estatal, ya sea autonómica), que en todo caso deberá respetar su contenido esencial (art. 53.1 CE). Reserva de Ley que no excluye la posibilidad de que las leyes hagan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no subordinada a la Ley (STC 83/1984).

En este sentido, el contenido del estatuto jurídico de la propiedad del suelo se define, en primer lugar, en las leyes, y en su virtud, en el planeamiento urbanístico, y en todo caso, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios, tal como así se recogía expresamente en la LS 98.

Por ello, los planes urbanísticos, a pesar de su carácter reglamentario, son instrumentos aptos para determinar el contenido del derecho de propiedad sin vulneración constitucional, pues la Constitución establece que la función social de la propiedad delimitará su contenido no por medio de la Ley, sino de acuerdo con las leyes, y los planes se dictan en virtud de remisión hecha por la legislación urbanística (SSTS de 22-02-1987, de 28-11-1990 y de 22-05-1991).

La remisión al planeamiento no se extiende, sin embargo, a todos los instrumentos del mismo. Así, los estudios de detalle aunque forman parte del bloque normativo urbanístico, debido a su función subordinada y fundamentalmente instrumental (SSTS de 30-09-1980 y de 14-05-1982) no pueden, por sí solos, proyectar cualquier tipo de ordenación que afecte al derecho de propiedad, por fragmentaria que sea, que corresponda a las finalidades de otras modalidades de planeamiento. Tampoco los proyectos de urbanización pueden contener determinaciones sobre ordenación y régimen del suelo, al carecer de valor normativo (STS de 09-03-1981).

Consecuencia de todo lo anterior es que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento sólo conferirá derecho a indemnización en los casos expresamente establecidos en las Leyes. Esta regla encuentra su fundamento en el hecho de que el contenido de la propiedad inmobiliaria es, en cada caso, el que derive de la ordenación urbanística.

##### **2. Contenido esencial del derecho de propiedad.**

Otra garantía constitucional del derecho de propiedad consiste en la obligación que se impone al legislador, al regular el ejercicio de este derecho, de respetar su contenido esencial, es decir, el conjunto de facultades o posibilidades de actuación que lo hacen reconocible como tal y que sin ellas quedaría desnaturalizado.

Hay que tener en cuenta que la fijación del contenido esencial del derecho de propiedad no puede hacerse desde la exclusiva consideración de los intereses individuales de los propietarios, sino que debe incluir igualmente la dimensión supraindividual o social integrante del derecho del mismo (SSTC 37/1987 y 227/1988).

### 3. Garantías expropiatorias

Según dispone el artículo 33.3 CE, nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante las correspondientes indemnizaciones y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes.

### 4. Prohibición de reservas de dispensación.

Esta garantía constitucional del derecho de propiedad conlleva que la normativa urbanística sea aplicada por parte de las Administraciones Públicas con respecto al principio de igualdad ante la Ley consagrado en el artículo 14 CE, sin incurrir en arbitrariedad alguna, en las diversas situaciones que se planteen. Todo acto administrativo dictado al margen o en contra de la normativa urbanística sería nulo de pleno derecho, sin posibilidad de convalidar o subsanar dichos actos.

### 5. Libertad de empresa.

La Constitución (artículo 38), reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, siendo los poderes públicos quienes han de proteger y garantizar su ejercicio y la defensa de la productividad y, en su caso, de la planificación, de acuerdo con las exigencias de la economía general

## 4.3. Principios delimitadores del régimen jurídico de la propiedad del suelo

A) La **función social de la propiedad**, que conlleva un régimen de delimitación de derechos y de no indemnizabilidad por la ordenación urbanística, ex artículos 33.2 y 53.1 CE.

B) El **equitativo reparto de beneficios** (aprovechamiento lucrativo o beneficios obtenidos como consecuencia de la participación del propietario en la actuación de transformación urbanística) y **cargas** (costes de urbanización) derivados de la ordenación urbanística, artículos 9.2 y 14 CE.

Señala el artículo 8, apartado primero, letra c) del TR/08, como facultad que comprende el derecho de propiedad del suelo, la de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Mientras que el planeamiento general clasifica el suelo, este mismo planeamiento junto con el parcial que lo desarrolla califican el suelo, lo que significa que destinan el terreno bien a usos dotacionales públicos, bien a usos lucrativos, señalando para éstos la intensidad de tal uso. Por tanto, uso, intensidad de uso y tipología edificatoria determinan el aprovechamiento urbanístico que el Plan permite materializar en los terrenos así calificados. De todo esto, lo que se infiere es que el planeamiento es desigual, pues la prohibición de aprovechamiento lucrativo a unos terrenos (suelos dotacionales públicos) y la atribución de aprovechamiento lucrativo a otros en distinto grado se efectúan en función de la mejor ordenación de la ciudad. Debe ser en la ejecución del planeamiento el momento en que se corrijan estas desigualdades bien mediante reparto entre los propietarios, bien, cuando no sea posible la equidistribución, mediante la justa indemnización.

Respecto a la forma de obtener la equidistribución, la regulación de las técnicas de equidistribución son competencia de las Comunidades Autónomas, tal como así sentó el Tribunal Constitucional en su sentencia 61/1997, al señalar que el Estado no puede imponer los medios o instrumentos urbanísticos en que pueda articularse la equidistribución, medios o instrumentos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico en materia urbanística.

Entre dichas técnicas de equidistribución podemos señalar las siguientes:

- Equidistribución externa: técnica que se realiza desde el mismo planeamiento, delimitando áreas de reparto de manera que a todos los propietarios de terrenos incluidos en dichas áreas se les reconozca un contenido igual del derecho de propiedad (aprovechamiento subjetivo, diferente del real que es el que permite el planeamiento), por referencia al aprovechamiento tipo del área de reparto en suelo urbanizable o suelo urbano no consolidado.

- Equidistribución interna: se realiza en la ejecución del Plan, bien en el seno de ámbitos de gestión (polígono o unidades de ejecución) que se ejecutan por alguno de los sistemas de actuación (compensación, cooperación, ejecución forzosa o expropiación), bien en suelo urbano no incluido en ámbitos de gestión, por medio de la reparcelación o por medio de la técnica de las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

- También es una técnica para lograr la justa distribución de beneficios y cargas la indemnización, pero sólo cuando el daño causado resulte de imposible compensación a través de las demás técnicas previstas. Y ello porque para que el daño sea indemnizable es preciso que quien pida la indemnización haya agotado, sin éxito, todas las vías legalmente establecidas al efecto, porque sólo así quedará acreditado el carácter no distributable de la carga o vinculación impuesta (SSTS de 10-02-1987 y 26-05-1992).

### C) La participación de la Administración en las plusvalías que genera la acción pública, ex artículo 47.2 CE.

Esta participación se recoge expresamente en el artículo 3 del TR/08, apartado segundo, letra b), según el cual la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación.

Se entiende por plusvalía urbanística, el incremento de valor de suelo, o de las edificaciones ya existentes, derivado del planeamiento urbanístico y de su ejecución, con independencia, por tanto, de cualquier actividad del propietario.

El fundamento de dicha participación de la comunidad en dichas plusvalías (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1986) se encuentra en que es la propia comunidad la que ha generado las mismas, no el particular propietario, de tal modo que si una parcela, que en su día fue rústica y ahora tiene un valor cada vez mayor por su conversión en urbanizable o urbana, el dueño de esa plusvalía no es el propietario civil, sino la comunidad que le ha originado ese incremento de valor.

El citado artículo 3 del TR/08, tiene su causa en la competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad (art. 149.1.1.ª CE). La regulación estatal en esta cuestión se debe limitar a lo básico, por lo que se debe respetar la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y, que por tanto, éstas pueden regular detalladamente las técnicas urbanísticas precisas para la recuperación de dichas plusvalías.

Por otro lado, debe ser la Ley la que fije los términos en que ha de concretarse la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, sin que sea posible que el planeamiento municipal realice la creación de cesiones de suelo no previstas en la legislación urbanística, ya que ésta contiene una enumeración taxativa de las cesiones gratuitas exigibles, en un tope máximo que el Plan no puede rebasar (SSTS de 05-12-1994 y 31-07-1991).

## 5. ACCIÓN URBANÍSTICA E INICIATIVA PRIVADA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del TR/08, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará el



derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo, correspondiendo a la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentar la participación privada (art. 3.3 TR/08).

Del precepto descrito pueden extraerse cinco principios rectores de la legislación urbanística:

**1. La dirección del proceso urbanístico, como función pública que es, corresponde a los poderes públicos.**

Como función pública que es, el urbanismo se materializa en tres potestades que se confieren a la Administración: a) Potestad de planeamiento; b) Potestad de ejecución de planeamiento, y c) Potestad de intervención en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación (STC 61/1997).

Tal como ha tenido oportunidad de señalar el Tribunal Supremo en Sentencia de 26 de mayo de 1997, todo plan de urbanismo implica una determinada ordenación del territorio que se considera como idónea a las necesidades municipales en ese ámbito y a las exigencias del interés público, interés que es el que prima en dicha ordenación del territorio por encima del propio interés particular e individual de cada uno de los propietarios de suelo.

Como función pública que es, esta potestad de planeamiento es irrenunciable.

Por lo que respecta a la potestad de ejecución de planeamiento, la legislación reserva a favor de la Administración la potestad de dirección y control de la actividad de ejecución urbanística, caracterizada como una auténtica actividad pública. En este sentido se pronunció expresamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/1997, cuando indica que la dirección y control de la ejecución, es siempre, pues, una actividad pública dado que la transformación del suelo a través de la urbanización se configura como una obra pública, sin perjuicio de que dicha gestión pueda ser asumida directamente por la Administración o encomendada a la iniciativa privada o entidades mixtas. Las Comunidades Autónomas pueden establecer su propio sistema de ejecución del planeamiento urbanístico, respetando los principios y normas básicas estatales, careciendo el Estado de competencia para regular las concretas técnicas de ejecución urbanística.

Por último, la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y la edificación de la que goza la Administración, se manifiesta en el ámbito urbanístico de diversas maneras. Por ejemplo, mediante la exigencia y necesidad de licencia previa para el desarrollo de actos administrativos de edificación y uso del suelo (en este sentido, por ejemplo, el art. 8 TR/08, prevé como facultad que forma parte del contenido del derecho de propiedad del suelo la de edificar, contemplando además que todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo de acuerdo con la legislación de ordenación territorial y urbanística).

**2. Los propietarios deben contribuir a la acción urbanística de los entes públicos en la forma establecida en las leyes, cumpliendo para ello los diversos deberes y cargas que como propietarios de suelo les imponga la legislación urbanística en el proceso urbanizador.**

Expresión de este derecho-deber la encontramos en la obligación de los propietarios de suelo de ceder gratuitamente a la administración porcentajes de suelo, edificabilidad o aprovechamiento urbanístico libre de cargas, o bien la obligación de los propietarios de suelo de proceder a ejecutar la edificación de solares dentro del plazo legalmente establecido.

**3. Los poderes públicos han de respetar y promover la iniciativa de los particulares, sean o no propietarios.**

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente.

La habilitación a particulares para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas.

Particulares titulares de iniciativa que también gozarán, dice así el artículo 6.b) TR/08, de un 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 para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

**4. La gestión pública debe generar la mayor participación privada de propietarios, titulares de derechos afectados y terceros.**

**5. En los supuestos de actuación pública, la administración actuante ha de promover la participación de particulares, aun cuando no sea propietarios.**

**6. Información y participación pública en el planeamiento y la gestión.**

Tal como recoge el artículo 3.2 TR/08, la legislación garantizará el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanística, señalando el artículo 6.b que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística regulará el de derecho de consulta a las Administraciones competentes, por quienes sean titulares del derecho de iniciativa, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

De los anteriores preceptos se desprenden varios principios esenciales a respetar por la legislación urbanística:

- a) Participación pública en los procesos de planeamiento.
- b) Participación pública en los procesos de gestión.
- c) Audiencia a los interesados.
- d) Derecho de consulta e información concreta.

**a) Participación pública en los procesos de planeamiento.**

La planificación es una función pública, pues de hecho el TR/08 atribuye a las Administraciones Públicas competentes la dirección y el control del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados (art. 3).

En este sentido se ha pronunciado en diversas sentencias el Tribunal Supremo, destacando que corresponde a los poderes

públicos, con una intensa participación ciudadana para asegurar su legitimación democrática, el trazado del modelo urbanístico 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 del suelo, el que ha de determinar su configuración (SSTS de 04-05-1990, de 11-02-1991, de 20-01-1992 y de 18-03-1992).

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, ha destacado:

*“...el principio de que la dirección y control de la gestión urbanística queda sustraído al mecanismo del mercado y corresponde, «en todo caso» a la administración competente. La dirección y control de la ejecución es siempre, pues, una actividad pública, dado que la transformación del suelo a través de la urbanización se configura como una obra pública, sin perjuicio de que dicha gestión pueda ser asumida directamente por la Administración o encomendada a la iniciativa privada o a entidades mixtas (sistemas de compensación, cooperación o expropiación).*

*Este principio básico por el que opta el legislador estatal conecta inmediatamente con el derecho de propiedad (artículo 33 CE) y la libertad de empresa (artículo 38 CE), con sus respectivos ámbitos materiales (bienes susceptibles de apropiación y actividades que pueden ser explotadas económica o empresarialmente), sustrayendo la dirección y el control del proceso urbanizador de la iniciativa privada”.*

En el mismo sentido, y referente a los derechos de los ciudadanos, el artículo 4, letra e) TR/08 contempla la posibilidad de participar en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.

En este proceso de planificación, la Ley exige que la legislación urbanística garantice la participación de los ciudadanos en dicho proceso, participación que se materializa, en primer lugar, mediante la exposición al público del plan aprobado inicialmente, de modo que en este período los ciudadanos pueden formular alegaciones que serán tenidas en cuenta en la aprobación provisional y definitiva (aprobaciones que en cada caso, corresponden al órgano competente). Y, en segundo lugar, mediante la iniciativa privada que se concede a los particulares en materia de planeamiento.

Con relación a la posibilidad de efectuar alegaciones, la jurisprudencia ha destacado el carácter esencial del trámite de información pública en el proceso planificador, trámite que tiene lugar con posterioridad a la aprobación inicial, pero antes de la aprobación provisional. No obstante, la legislación urbanística permite la repetición de este trámite de información pública en aquellos casos en los que se produzca una alteración sustancial del instrumento de planeamiento en su fase de aprobación definitiva.

La Sentencia de 13 de junio de 1988 del Tribunal Supremo, califica de esencial el trámite de información pública en toda clase de procedimientos en que dicho trámite es preceptivo, por lo que se declara siempre la anulación por su omisión, puesto que la ausencia de una información pública preceptiva constituye un defecto formal que impide al acto alcanzar su fin.

Así mismo, otras Sentencias del Tribunal Supremo señalan que *“la ausencia del trámite de información pública determina la nulidad del Plan, dado el carácter esencial de este trámite como instrumento de participación pública, que otorga a éste legitimidad democrática”* (SSTS de 29-11-1989, de 06-02-1990 y de 26-12-1991).

Junto a esta participación genérica de los ciudadanos en el proceso planificador, la legislación admite también el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente.

#### **b) Participación pública en los procesos de gestión.**

El TR/08 determina que la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada, lo que en los procesos de ejecución del planeamiento se traduce en la posibilidad de que aquella sea encomendada a los propietarios (sistema de compensación), a quienes se les reconoce el derecho de elección del sistema de ejecución privado que corresponda, o a concesionarios de la expropiación.

En el sistema de compensación es donde aparece con mayor intensidad la participación de los propietarios, dado que son ellos los que asumen la carga, no ya de costear la urbanización, sino de llevarla a cabo por sí mismos mediante la constitución de una junta de compensación.

En el sistema de cooperación, la participación privada se manifiesta con menor intensidad, pero también se produce a través de las juntas administrativas de propietarios (arts. 191 y 193 RGU).

Incluso en sistemas públicos de ejecución, como la expropiación, se puede articular tal participación a través de la figura de la concesión.

Por último, la participación de los propietarios es también muy relevante cuando la misma se articula a través de un convenio urbanístico de ejecución.

Dentro de los derechos del ciudadano, el artículo 4 TR/08 garantiza a éstos el acceso a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, lo que se traduce en la exigencia de dar publicidad a la delimitación de las unidades de actuación y en la tramitación de los proyectos de urbanización, reparcelación o compensación.

#### **c) Audiencia a los interesados.**

Consistente en la exigencia de que en los procedimientos de aprobación de instrumentos de planeamiento que afecte a concretos y determinados terrenos, sean citados personalmente los afectados al trámite de información pública.

#### **d) Derecho de consulta e información concreta.**

Este principio se concreta, como una de sus variadas manifestaciones, en los derechos del ciudadano contemplados en el artículo 4 TR/08, en el que se expresa el derecho de todo administrado a ser informado por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora, derecho que se articula fundamentalmente a través de la manifestación y examen directo de los planes y la información por escrito.

El derecho de información pública se reconoce a toda persona sin necesidad de alegar interés alguno (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1996). Es un derecho que ostentan tanto las personas físicas como jurídicas, entre las cuales se incluyen las entidades representativas de intereses afectados por cada actuación.

Pero el derecho a la información también tiene unas limitaciones:

- El contenido de la información urbanística debe ir referido exclusivamente al régimen jurídico-urbanístico aplicable a una finca o sector determinado.

- La información que se suministre no puede afectar a datos de carácter personal de los ciudadanos, que afecten a la intimidad de las personas.

- Tampoco pueden suministrarse los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones, que tienen carácter reservado y sólo pueden utilizarse para la efectiva aplicación de los tributos o recursos, sin que puedan ser objeto de cesión o comunicación a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:

- La investigación o persecución de delitos públicos.
- La colaboración entre Administraciones Públicas o con la Tesorería General de la Seguridad Social a efecto del cumplimiento de obligaciones fiscales o recaudatorias en el ámbito de sus competencias.
- La lucha contra el fraude en la percepción de ayudas con cargo a fondos públicos o de la Unión Europea.
- La colaboración con las Comisiones Parlamentarias de Investigación.
- La protección de los derechos de los menores e incapacitados por los órganos jurisdiccionales o el Ministerio Fiscal.

El ejercicio de este derecho por los particulares hace surgir en la Administración la obligación por ésta de resolver las consultas urbanísticas realizadas al amparo de dicho derecho de información.

Así lo contempla el artículo 42 LRJAPC, que impone a la Administración la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación.

La Administración dispone para resolver las consultas urbanísticas realizadas por los particulares, como máximo, tres meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas [art. 6.b) TR/08].

Las consultas urbanísticas realizadas por los particulares y contestadas por la Administración, no gozan de efecto vinculante para esta última, no derivando tampoco en la esfera subjetiva del particular derecho subjetivo alguno a su favor.

## **6. CLASIFICACIÓN Y SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL TR/08. FACULTADES Y DEBERES URBANÍSTICOS EN LAS DIFERENTES CLASES DE SUELO**

El artículo 12 TR/08 establece los criterios de distinción del suelo llamándolos y fijando dos situaciones básicas del suelo: la situación de suelo rural y la de suelo urbanizado, situaciones que pasamos seguidamente a estudiar.

### **6.1. La situación de suelo rural**

Según dispone el artículo 12.2 TR/08, está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

Es decir, la categoría de suelo rural se corresponde con el suelo no urbanizable -suelo preservado de su transformación- y con el urbanizable, así como el suelo urbano no consolidado por la urbanización, el cual tendría cabida en la referencia normativa que en él hace el artículo 12.2 cuando se refiere a cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

Por último, y por lo que respecta al suelo rural, la Disposición Adicional Sexta TR/08, sitúa en la situación de suelo rural a los terrenos forestales incendiados, los cuales estarán destinados al uso forestal.

### **6.2. La situación de suelo urbanizado**

Dice el artículo 12.3 TR/08, que se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

### **6.3. Facultades y deberes urbanísticos en las diferentes clases de suelo**

1. Derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano.

Los propietarios de suelo urbano tendrán derecho a edificar los terrenos en los términos y plazos que fije el planeamiento de aplicación, sin más obligación que la de completar la urbanización de los terrenos para que éstos adquieran la condición de solares, a fin de conectar las parcelas, dice el artículo 12.3 TR/08, a las instalaciones ya en funcionamiento.

Por su parte, los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que el terreno adquiera la condición de solar, si no la tuvieren, 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.

Podemos señalar como facultades que ostentan los propietarios de suelo, previo cumplimiento de sus deberes correlativos, las siguientes:

a) Derecho a urbanizar, es decir, a dotar a un terreno de los servicios e infraestructuras fijados en el planeamiento previamente aprobado o, en su defecto, en la legislación urbanística con el fin de que obtenga el mismo la condición de solar.

b) Derecho al aprovechamiento urbanístico, entendido como la atribución al propietario de suelo afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades susceptibles de apropiación privada, o en su equivalente económico, y cuya adquisición tiene lugar tras el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados por el planeamiento o la legislación urbanística.

c) Derecho a edificar, obtenido con el otorgamiento de la licencia correspondiente.

d) Derecho a la edificación, obtenido con la conclusión de las obras al amparo de la correspondiente licencia, y de conformidad con la ordenación urbanística.

2. Derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable.

El TR/08, que ha unificado los derechos y deberes de los propietarios de estas dos clases de suelo en la situación de suelo rural, dispone en su artículo 13.1, que los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Asimismo, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

Tales derechos serían los que corresponderían a los propietarios de suelo clasificados como suelo urbanizable.

Junto a los anteriores derechos, a los propietarios de suelo urbanizable como a los de suelo urbano no consolidado les corresponden aquellas facultades a las que hace mención el artículo 13 TR/08, en su apartado tercero, según el cual, desde que los terrenos queden incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización, únicamente podrán realizarse en ellos:

a) Con carácter excepcional, usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística o la sectorial. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística.

b) Obras de urbanización cuando concurren los requisitos para ello exigidos en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como las de construcción o edificación que ésta permita realizar simultáneamente a la urbanización.

No obstante, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

El derecho a edificar de conformidad con el planeamiento previamente aprobado, requiere necesariamente la transformación del terreno mediante la realización de las correspondientes actuaciones de transformación urbanística, a las cuales hace referencia el artículo 14 TR/08, en virtud del cual se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

- Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

- Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.

Se entienden iniciadas y/o terminadas las actuaciones de urbanización en el momento en que empiece la ejecución material de éstas.

La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

Por lo que respecta a los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable (suelo rural), los deberes de los propietarios de esta clase de suelo (incluidos ambos en la situación de suelo rural), se encuentran recogidos en el artículo 16 TR/08, precepto que señala que las actuaciones de transformación urbanística comportan los siguientes deberes legales:

a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5% ni superior al 15%.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20% en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras.

d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él.

f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

## 7. LOS PLANES DE ORDENACIÓN TERRITORIALES

Figura introducida por la Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 2 de mayo de 1975 a fin de "llenar el vacío existente en el Ordenamiento jurídico en orden a la conexión del planeamiento físico-urbanístico con el planeamiento socio-económico". La situación actual del Plan Director Territorial de Coordinación (PDTC) es la de presencia exclusiva como instrumento de planeamiento territorial en aquellas Comunidades Autónomas carentes de Ley de Ordenación del Territorio propia.

Los planes territoriales de coordinación son la figura urbanística de planeamiento territorial superior.

Su función es indicar las directrices generales para la ordenación del territorio en una región determinada así como el modelo territorial elegido y en concreto:

- a) Distribución de usos y actividades dentro de la región geográfica a que se refiere.
- b) Señalamiento de áreas en que se hayan de establecer limitaciones.
- c) Medidas de protección a adoptar en referencia a la conversión de espacios y hábitats.
- d) Señalamiento, localización y ejecución de infraestructuras de ámbito superior al municipio y que conectan a éstos entre sí o con los centros de recursos.

Su origen en la legislación española se remonta a la Ley del Suelo de 1975 y responde a la siempre búsqueda de la coordinación y lucha contra la especulación. La Exposición de Motivos los define como: "Para llenar el vacío existente en el ordenamiento jurídico en orden a la conexión del planeamiento físico con el planeamiento socio-económico, se regula «ex novo», la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, de ámbito especial indeterminado a priori y a los que asigna, como misión fundamental, la de señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar la ordenación urbanística del territorio dentro de los Planes de Desarrollo con atención a los problemas del medio ambiente, y establecer el marco físico en el que han de desarrollarse coordinadamente las previsiones localizables espacialmente, de la planificación económica y social. A este respecto, se cuida la adecuada participación de Organismos estatales y locales en la elaboración de los Planes Directores y se atribuye su aprobación, vinculante para todas las Administraciones afectadas, al Consejo de Ministros".

Tras la promulgación de la Constitución la competencia en materia de ordenación del territorio y vivienda es asumida por las Comunidades Autónomas. Así se recoge en la Ley del Suelo de 1990 y en el TR 1/1992 posterior a aquélla.

El sistema urbanístico territorial ha estado tradicionalmente muy jerarquizado. En efecto, el sistema de planes territoriales estaba diseñado en cascada ya desde la antigua Ley de 1956. En esa ley, se preveía la existencia de una cúspide de planeamiento territorial que era el Plan Nacional (que por cierto nunca llegó a existir), hasta los instrumentos de planificación de desarrollo, que constituían el último escalón del planeamiento que en realidad ya eran proyectos de ejecución de obras. Se preveía que cada figura de planeamiento tenía que respetar a la inmediatamente superior. De esta forma cada plan inferior debía ceñirse estrictamente a lo que decía el superior. Tan sólo había una figura que rompía este esquema que era la del Plan Especial.

Este modelo, en esencia, se ha seguido repitiendo ya en la España autonómica, si bien a la cúspide del planeamiento territorial se le denomina Plan Territorial y pretende abarcar la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma (denominado en muchas de ellas como Directrices Regionales de Ordenación del Territorio).

En este momento sólo siete Autonomías poseen este instrumento de ordenación territorial a escala regional, debiendo constatar que, en el resto, ni siquiera se han aprobado Directrices o Planes subregionales (sean de escala comarcal, provincial u otras).

## 8. REGULACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

### 1. Andalucía.

**Regulación:** Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

**Denominación:** Plan de Estrategia Territorial de Andalucía.

### 2. Aragón

**Regulación:** Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio.

Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial.

**Denominación:** Estrategia Territorial de Aragón.

### 3. Asturias

**Regulación:** Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el TR de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

**Denominación:** Directrices de ordenación territorial.

### 4. Islas Baleares

**Regulación:** Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial. Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial y Medidas Tributarias.

**Denominación:** Directrices de ordenación territorial.

### 5. Islas Canarias

**Regulación:** Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el TR de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios naturales, modificado por la Ley 4/2006, de modificación, la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y la ordenación del turismo.

**Denominación:** Directrices de ordenación territorial.

### 6. Cantabria

**Regulación:** Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo; Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen urbanístico del Suelo.

**Denominación:** Plan regional de ordenación territorial.

## **7. Castilla-La Mancha**

**Regulación:** Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, que aprueba el TR de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad urbanística.

**Denominación:** Planes de ordenación del territorio de Castilla-La Mancha.

## **8. Castilla-León**

**Regulación:**

- Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio modificada por Ley 14/2006, de 4 de diciembre, de modificación.
- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, modificada por Ley 10/2002, de 10 de julio.
- Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

**Denominación:** Directrices de ordenación territorial.

## **9. Cataluña**

**Regulación:**

- Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.
- Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General.
- Ley 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación el paisaje.
- Ley 3/2012, de 22 de febrero de 2012, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto.

**Denominación:** Plan territorial general.

## **10. Extremadura**

**Regulación:** Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial, modificada por la Ley 6/2002, de 27 de junio, de Medidas de apoyo en materia de autopromoción de viviendas, accesibilidad y suelo.

**Denominación:** Directrices de Ordenación Territorial.

## **11. Galicia**

**Regulación:**

- Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio.
- Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgente en materia de ordenación del territorio y del litoral.
- Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje.

**Denominación:** Directrices de Ordenación del Territorio.

## **12. La Rioja**

**Regulación:** Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

**Denominación:** Estrategia Territorial.

## **13. Madrid**

**Regulación:**

- Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial suelo y urbanismo (en vigor los Títulos II, III y IV, por derogación parcial contenida en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo).
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo modificada por Ley 14/2001, Ley 2/2005, Ley 3/2007 y 7/2007.

**Denominación:** Plan de Estrategia Territorial.

## **14. Murcia**

**Regulación:**

- Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio (derogada en gran parte por la Ley 1/2001, de 24 de abril, de Suelo).
- Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, aprueba el TR de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.

**Denominación:** Directrices de ordenación territorial.

## **15. Navarra**

**Regulación:**

- Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, modificada por la Ley Foral 2/2004, Ley Foral 8/2004, Ley Foral 4/2005, Ley Foral 4/2008.
- Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda.

**Denominación:** La Estrategia de ordenación territorial.

## **16. País Vasco**

### **Regulación:**

- Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio.
- Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo modificada por la Ley 11/2008, de 28 de noviembre, por la que se modifica la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.
- Decreto 28/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

**Denominación:** Directrices de ordenación territorial.

## **17. Comunidad Valenciana**

### **Regulación:**

- Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.
- Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana. Modificada por el Decreto Ley 1/2008.
- Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable.
- Decreto 67/2006, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, modificado por Decreto 36/2007 y Decreto 46/2008.

**Denominación:** Estrategia territorial.

## **9. EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL**

### **9.1. El plan general de Ordenación Urbana**

Se trata del instrumento de planeamiento que constituye la piedra angular del sistema territorial urbanístico español.

Lo podríamos definir como el instrumento que vertebra la ordenación urbanística integral de un Municipio y, más en concreto, establece el régimen jurídico del suelo perteneciente al término municipal. Corresponde también a este instrumento la definición de la estructura general para la ordenación urbanística del territorio y la configuración en consecuencia de los sistemas generales.

El artículo 10 del RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, establece que los Planes Generales Municipales de Ordenación, como instrumento de ordenación integral del territorio, abarcarán uno o varios términos municipales completos y clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente; definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán el programa para su desarrollo y ejecución así como el plazo mínimo de su vigencia.

El contenido concreto de cada Plan General debe adaptarse a las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio correspondiente, tal como hemos indicado con anterioridad al hablar de los instrumentos de ordenación territorial.

La STS Sala 3.ª de 25 mayo de 2009, establece que *“los planes de ordenación urbana, en particular los generales, constituyen un dibujo de la ciudad, que integra todos los elementos, tanto los exclusivamente locales como los que los trascienden, con la finalidad de diseñar la estructura general y orgánica del territorio”*.

El Plan General Municipal de Ordenación adoptará el modelo de utilización del suelo a largo plazo que resulte de la ponderación cualitativa de las distintas alternativas de planeamiento que hayan podido formularse inicialmente (art. 14.2 RD 2159/1978).

#### **Finalidad de los Planes Generales municipales**

El artículo 12 del RD 1346/1976, de 9 abril, por el que se aprueba el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dicta que la finalidad de los Planes Generales Municipales será:

- a) Clasificación del suelo con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías de suelo adoptados.
- b) Estructura general y orgánica del territorio integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a 5 metros cuadrados por habitante y el equipamiento comunitario y para centros públicos.
- c) Programación en dos etapas de 4 años del desarrollo del Plan en orden a coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas, y de acuerdo con los planes y programas de los distintos departamentos ministeriales.
- d) Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto.
- e) Señalamiento de las circunstancias con arreglo a las cuales sea procedente, en su momento, la revisión del Plan, en función de la población total y su índice de crecimiento, recursos, usos e intensidad de ocupación y demás elementos que justificaron la clasificación del suelo inicialmente adoptada.

El artículo 16 del RD 2159/1978, de 23 junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, establece que los Planes Generales Municipales tienen por objeto específico en el suelo urbano completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultase procedente; definir aquellas partes de la estructura general del Plan correspondiente a esta clase de terrenos, y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución.

Señala la STS Sala 3.ª de 20 enero de 1992 que la calificación del suelo se desarrolla, atendiendo a la finalidad de conseguir un modelo de ciudad que trace el entorno físico que se estima más adecuado como marco de la convivencia. En este sentido la calificación se produce con independencia de los medios económicos para la obtención del suelo necesario para la realización del Plan, ámbito éste el económico en el que el estudio, en cambio, ha de hacerse atendiendo a las fuentes que podrán atender a las inversiones precisas. La conexión, sin embargo, se produce en cuanto que el Plan ha de resultar hacedero a la vista de la previsión de los medios económicos que resulten necesarios y disponibles.

Y la STS Sala 3.ª de 30 junio de 1989 afirma que los Planes responden realmente a la finalidad de prestar un buen servicio al interés general, que es lo que legitima esta clase de determinaciones y, en definitiva, toda la actuación de la Administración (art. 106) siendo este examen de la adecuación de la solución con el interés público al que la misma ha de atender.

En los últimos tiempos, los nuevos planes generales están particularmente implicados en procurar un desarrollo sostenible de las ciudades, como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Andalucía (Sevilla) de fecha 25 de junio de 2009 *“es significativo el aserto de que probablemente la ordenación urbano-territorial constituye uno de los instrumentos más poderosos de los que dispone una comunidad local para definir una estrategia de sostenibilidad (...)”*.

## 9.2 Los programas de actuación urbanística

El artículo 16 del RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, establece que la ordenación y urbanización de terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado se efectuará, de conformidad con el Plan general municipal respectivo mediante programa de actuación urbanística para la realización de unidades urbanísticas integradas.

En desarrollo del artículo 16 del RD 1346/1976 y el artículo 71 del RD 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la ordenación y urbanización de terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado se efectuará, de conformidad con el Plan general municipal respectivo, mediante programas de actuación urbanística para la realización de unidades urbanísticas integradas.

Se considerarán unidades urbanísticas integradas aquellas actuaciones que tengan resueltas, en adecuada correspondencia con la estructura general y orgánica prevista en el Plan general de dotación de servicios y equipamiento suficientes para garantizar la satisfacción de las demandas propias de la población o de las actividades que en el ámbito de la actuación hayan de ubicarse, y las obras de infraestructura necesarias para garantizar la inserción de las mismas en la ordenación general en el momento de su puesta en servicio.

## 9.3 Figuras de planeamiento de desarrollo

### A) Planes Parciales

El artículo 13.1 del RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana establece que los Planes Parciales de Ordenación tienen por objeto en el suelo clasificado como urbanizable programado; desarrollar, mediante la ordenación detallada de una parte de su ámbito territorial, el Plan General y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento; y en el suelo clasificado como urbanizable no programado, el desarrollo de los Programas de Actuación Urbanística.

#### **El Plan parcial es el principal instrumento de desarrollo del Planeamiento general en suelo urbanizable.**

El artículo 13.1 del RD 1346/1976 prescribe que no podrán redactarse Planes Parciales sin Plan General previo o Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento; y, en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de uno y otras.

El artículo 42.4 del RD 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, mantiene el principio de Jerarquía normativa señalando que los Planes Parciales no podrán modificar, en ningún caso, las determinaciones del Plan General, de las normas complementarias y subsidiarias de Planeamiento o del Programa de Actuación Urbanística que desarrollen.

### B) Los Planes Especiales

El artículo 17 del RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana establece que en desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales, en los Planes directores territoriales de coordinación o en las Normas complementarias y subsidiarias del planeamiento deberán redactarse, si fuere necesario, Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas, sin que en ningún caso puedan sustituir a los Planes generales municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio.

También podrán redactarse Planes Especiales para la ejecución directa de obras correspondientes a la infraestructura del territorio o a los elementos determinantes del desarrollo urbano.

### C) Los Estudios de detalle

El artículo 14 del RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, señala que los estudios de detalle podrá formularse cuando fuera preciso para completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes Generales para el suelo urbano y en los Planes parciales.

Declara la STS Sala 3.ª de 9 julio de 1985 que *“los Estudios de detalle son una figura intermedia entre los Planes de Ordenación y las licencias de edificación, afirmando dicho, Alto Tribunal -Sentencias, entre otras, las de 12 y 15 de julio y 24 de septiembre de 1982- que dichos Estudios de Detalle deben mantener y respetar las determinaciones fundamentales del Plan, ya que como su propio nombre indica se circunscriben únicamente a completar o adaptar concretos detalles del Plan, no siendo su función o cometido nuevas previsiones de zonas verdes y peatonales, limitándose a fijar alineaciones y rasantes y ordenar volúmenes, no existiendo la posibilidad de interpretaciones extensivas, dada su naturaleza jurídica de simples instrumentos urbanísticos de Inferior categoría, no constituyendo su misión o finalidad la de determinar y crear calles o vías no existentes en el Plan General, ni suprimir zonas verdes públicas”*.

### D) Los Proyectos de delimitación del suelo urbano

El artículo 153 del RD 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, establece que la delimitación del suelo urbano en los municipios que carezcan de Plan General o de Normas Subsidiarias que incluyan en su contenido dicha delimitación, se practicará mediante la formulación del correspondiente proyecto, cuya redacción correrá a cargo del Ayuntamiento.

Los criterios sustantivos que habrán de tenerse en cuenta para la delimitación serán los establecidos en el artículo 81.2 del RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el artículo 101 del RD 2159/1978.

## 10. LOS TIPOS DE SUELO Y PLANEAMIENTO. REGULACIÓN ESPECÍFICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A continuación se exponen las clasificaciones de suelo y los diferentes instrumentos de planeamiento en la legislación autonómica.



## 1. Andalucía

### Normativa:

- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).
- Decreto 60/2010, de 16 de marzo, del Reglamento de Disciplina Urbanística.

**Instrumentos de Planeamiento General existentes:** Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU).

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

- a) Suelo Urbano (SU), consolidado y no consolidado.
- b) Suelo no urbanizable (SNU) de especial protección, de carácter natural o rural, del hábitat rural diseminado.

## 2. Aragón

**Normativa:** Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.

**Instrumentos de Planeamiento General existentes:** Planes Generales de Ordenación Urbanística.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:** (artículos 12 al 18).

- a) Suelo Urbano consolidado y no consolidado.
- b) Suelo urbanizable delimitado.
- c) Suelo no urbanizable especial.

## 3. Asturias

**Normativa:** Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el TR disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

**Instrumentos de Planeamiento General existentes:** Planes Generales de Ordenación.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

- a) Suelo urbano consolidado y no consolidado.
- b) Suelo urbanizable prioritario y no prioritario.
- c) Suelo no urbanizable.
- d) Régimen de especial protección, de Interés, de infraestructuras y de costas.
- e) Núcleo Rural.

## 4. Islas Baleares

### Normativa:

- No dispone de una Ley en materia de urbanismo.
- Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en las Illes Balears.
- Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión.
- Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.
- Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y Medidas Tributarias.

**Instrumentos de Planeamiento General existentes:** Remisión a planeamiento estatal.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

- a) Suelo urbano consolidado y no consolidado.
- b) Suelo rústico protegido, y suelo rústico común.

## 5. Castilla y León

### Normativa:

• Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, modificada por Ley 4/2008, de 15 de septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo.

• Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, modificado por el Decreto 99/2005, Decreto 68/2006, Decreto 6/2008 y Decreto 45/2009].

**Instrumentos de Planeamiento General existentes:**

- Planes Generales de Ordenación Urbanística.
- Normas Urbanísticas Municipales.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

- a) Suelo urbano consolidado y no consolidado.
- b) Suelo urbanizable.
- c) Suelo rústico. Común.
- d) De entorno urbano.
- e) Con asentamientos tradicional.
- f) Con protección agropecuaria.
- g) De actividades extractivas.

h) **De asentamiento irregular.**

## **6. Islas Canarias**

### **Normativa:**

• Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el TR de Ordenación del Territorio y de Espacios naturales de Canarias modificado por Ley 6/2009, de 6 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación territorial para dinamización sectorial y la Ordenación del Turismo.

• Decreto 183/2004, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de gestión y ejecución del sistema de planeamiento.

• Ley 9/1999 de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias.

### **Instrumentos de Planeamiento General existentes:**

• Plan General de Ordenación.

• Plan Operativo PO (municipios >10.000 hab., o >n.º de plazas turísticas).

### **Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

a) **Suelo Urbano consolidado y no consolidado** integrado por el restante suelo urbano.

b) **Suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado.**

c) **Suelo rústico** con subcategorías de suelo rústico que podemos agrupar en:

- Suelos rústicos con valores naturales de protección ambiental.
- Suelos rústicos de protección de valores económicos.
- Suelos rústicos de poblamiento rural.

## **7. Cantabria**

### **Normativa:**

• Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria.

• Ley de Cantabria 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.

### **Instrumentos de Planeamiento General existentes: Planes Generales de Ordenación Urbanística.**

### **Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

a) **Suelo urbano consolidado y no consolidado.**

b) **Suelo urbanizable delimitado, y urbanizable residual**

c) **Suelo rústico de especial protección, y de protección ordinaria.**

## **8. Castilla-La Mancha**

### **Normativa:**

• Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el TR de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad urbanística (LOTAU).

• Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento.

• Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico.

### **Instrumentos de Planeamiento General existentes:**

• Planes de Ordenación municipal (POM).

• Planes de delimitación de suelo urbano.

### **Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

a) **Suelo urbano consolidado y no consolidado.**

b) **Suelo rústico** debiéndose diferencia dentro de esta clase de suelo, las categorías de suelo rústico **no urbanizable de especial protección** ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno, por razón de los valores, naturales o culturales, que en él se hagan presentes y el suelo rústico de reserva (el resto de los suelos).

## **9. Cataluña**

### **Normativa:**

• Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto.

• Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo.

### **Instrumentos de Planeamiento General existentes:**

• Planes de Ordenación urbanística municipal.

• Programas de actuación urbanística municipal

### **Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

a) **Suelo urbano consolidado, No consolidado y de núcleo de población.**

b) **El suelo urbanizable delimitado y de áreas residenciales estratégicas.**

c) **Suelo no urbanizable por varios factores y razones** (interés natural, agrario, paisajístico, forestal o de otro tipo); y **los necesarios para sistemas urbanísticos** reservados para sistemas urbanísticos generales no incluidos en suelo urbano ni en suelo urbanizable.

## **10. Extremadura**

**Normativa:**

• Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura modificada por la Ley 9/2010, de 18 de octubre.

**Instrumentos de Planeamiento General existentes:**

Planes Generales Municipales.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

a) **Suelo urbano consolidado y no consolidado.**

b) **Suelo urbanizable.**

c) **Suelo no urbanizable** de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno; **Suelo no urbanizable de protección estructural**, sea hidrológica, agrícola, ganadera, forestal, por razón de su potencialidad para los expresados aprovechamientos; y **Suelo no urbanizable de protección de infraestructuras y equipamientos**, por razón de la preservación de la funcionalidad de infraestructuras, equipamientos o instalaciones.

**11. Galicia**

**Normativa:** Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio Rural de Galicia modificada por Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes.

**Instrumentos de Planeamiento General existentes:**

• Planes generales de Ordenación Municipal.

• Normas Subsidiarias y complementarias de Planeamiento.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

a) **Suelo urbano consolidado y no consolidado.**

b) **Suelo de núcleo rural histórico-tradicional, común, núcleo rural complejo.**

c) **Suelo urbanizable.**

d) **Suelo rústico de protección ordinaria o especialmente protegido en sus distintos usos.**

**12. La Rioja**

**Normativa:** Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

**Instrumentos de Planeamiento General existentes:**

• Planes Generales Municipales.

• Normas de coordinación del planeamiento urbanístico municipal.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

a) **El Suelo urbano consolidado y no consolidado.**

b) **Suelo urbanizable, delimitado y no delimitado.**

c) **Suelo no urbanizable especial y genérico.**

**13. Madrid**

**Normativa:** Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, modificada por la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público.

**Instrumentos de Planeamiento General existentes:**

• Planes Generales de Ordenación Urbanística.

• Planes de Sectorización (en suelo urbanizable no sectorizado).

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

a) **Suelo urbano consolidado, y no consolidado.**

b) **Suelo urbanizable sectorizado, y no sectorizado.**

c) **Suelo no urbanizable de protección.**

**14. Murcia**

**Normativa:** Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el TR de la Ley del Suelo.

**Instrumentos de Planeamiento General existentes:** Planes Generales de Ordenación.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

a) Suelo urbano consolidado y sin consolidar

b) Suelo urbanizable especial, sectorizado y sin sectorizar.

c) Suelo no urbanizable de protección específica, protegido y con la categoría de inadecuado.

**15. Navarra**

**Normativa:** Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo modificada por Ley Foral 6/2009, de 5 de junio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

a) Suelo urbano consolidado y no consolidado.

b) Suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado.

c) Suelo no urbanizable de protección y de preservación.

#### **16. País Vasco**

**Normativa:** Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo desarrollado por Decreto 105/2008, de 3 de junio, de Medidas Urgentes.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

- a) Suelo urbano.
- b) Suelo urbano consolidado y no consolidado.
- c) Suelo urbanizable.
- d) Suelo no urbanizable.

#### **17. Comunidad Valenciana**

**Normativa:**

- Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana.
- Decreto 120/2006, de 11 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje.
- Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Reglamento de Ordenación, Gestión Territorial y Urbanística y sus modificaciones operadas por Decreto 36/2007 y Decreto 46/2008.
- Decreto 67/2006, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística
- Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo no Urbanizable.

**Clasificaciones de suelo, en su caso, susceptibles de generar por el instrumento de planeamiento general:**

- a) Suelo urbano **consolidado y sin urbanización consolidada.**
- b) **Suelo urbanizable.**
- c) **Suelo no urbanizable.**