

— 1 —

«Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales».

Andrés BETANCOR RODRÍGUEZ & Javier GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO

Prof. Titular de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid & Subdirector General Adjunto de Urbanismo de la DGVAU-MF.

Iniciamos con este trabajo de síntesis muy esquemática la publicación de una serie de nueve monografías sobre las líneas básicas o estructurales comparadas de los urbanismos de Alemania, Francia, Holanda, Italia, Suiza, Inglaterra y USA, cuya primera difusión de enero de 1996 fue muy restringida y en fotocopias. Esta primera entrega incorpora, al resumen inicial global de Andrés Betancor con arreglos parciales de Javier García-Bellido, un nuevo enfoque añadido sobre los urbanismos en la España autonómica, diseccionado por temas bajo los mismos epígrafes y criterios que en los demás países, y que ha sido elaborado en la DGVAU del Ministerio de Fomento por el mismo García-Bellido y Ricardo Santos Diez, Jefe de Área, en especial autor de las partes 3 y 5 a 8 sobre España.

PARTE I. SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

§1. Estructura elemental del Estado: niveles de división territorial y articulación competencial

Son tres los modelos básicos de las formas de organización territorial del poder en los Estados objeto del estudio. El primero es el de naturaleza **federal** (Alemania, Suiza y Estados Unidos de Norteamérica) o **autonómica** (España) que, a estos efectos competenciales en materia urbanística, son similares. El segundo, **unitaria** (Francia y Gran Bretaña) que, aunque hayan desconcentrado algunas funciones en regiones y condados, mantienen su estructura centralizada. Por último, los Estados **regionales** (Italia y Holanda) que han ido descentralizando algunas competencias urbanísticas en las regiones y provincias.

A) Estados federales o autonómicos

La **República Federal Alemana** es, como su nombre indica, una República de Estados federados desde 1870 y la vigente *Grundgesetz* de 1949. Esto significa que el poder estatal está repartido entre dos instancias: el *Bund* o Federación y los 16 *Länder* o Estados y 3 Ciudades-Estados

hanseáticas, de acuerdo con un principio que podría denominarse como de «edificación ascendente del poder». Cada *Land* se estructura en *Landkreise* y en 15.900 *Gemeinden* (municipios) A la instancia más próxima a los ciudadanos (el *Land*, los *Länder*) le corresponde todas las competencias, excepto las expresamente atribuidas a la instancia superior. Además, ejerce de manera ordinaria

poderes de ejecución de las leyes (tanto del *Bund* como del propio *Land*). No obstante, el *Bund* no ocupa una posición accesoria. Sus competencias son lo suficientemente importantes como para permitirle una presencia relevante en cualquier ámbito material e, incluso, más allá del mero dictado de Leyes, pues en algunos casos es el llamado a ejecutar directamente sus propias Leyes (art. 86 y 87 *Grundgesetz*).

También la **Confederación Helvética** es un Estado federal, democrático, liberal y social. Como Estado federal está formado por 20 Cantones y 6 Semicantones. Todos ellos tienen naturaleza estatal, por lo tanto, tienen y ejercen todos los atributos propios de la soberanía, tienen sus Constituciones, cuentan con sus Parlamentos y Gobiernos. La Confederación sólo tiene competencias de atribución. Sin embargo, el federalismo suizo ha evolucionado hasta la situación actual en que se ajusta al modelo denominado de *federalismo de cooperación*.

Los **Estados Unidos de Norteamérica**, de conformidad con su Constitución de 1787, es un Estado federal. Junto a la Unión, existen 50 Estados, el Distrito de Columbia, con la Capital, y diversos Territorios Asociados (Puerto Rico, Islas Marianas, Islas Marshall, entre otros). Al igual que las demás Federaciones de esta índole, la edificación del poder obedece a un principio ascendente. Esto significa que la Unión sólo es titular de las competencias que expresamente le son atribuidas por el texto constitucional, por lo que, todas las demás, «permanecen en los Estados, o en el Pueblo» (10ª enmienda a la Constitución). Sin embargo, como también es común a estas Federaciones, varias fórmulas constitucionales (poderes implícitos y cláusula de comercio) han hecho posible el reforzamiento de la posición de la Unión.

Por último, en **España**, tras la Constitución de 1978, el Estado unitario anterior deviene un Estado social y democrático de Derecho, denominado «autonómico» por reorganizarse con una distribución competencial en tres niveles político-administrativos que estructuran el entero territorio español: 1º, Estado (legislativo en el Parlamento o Cortes Generales); 2º, se intercalan 17 Comunidades Autónomas (con Asambleas Legislativas en cada una); y (3º), ya sin potestades legislativas, unos 8.000 Municipios históricos

(agrupados en 43 Provincias) y dos ciudades autónomas, Ceuta y Melilla (con potestades intermedias entre éstos y aquellas CCAA). El proceso de transferencias de las competencias y presupuestos económicos del Estado a las Comunidades Autónomas configura un Estado *de facto* cuasi-federal, aunque no lo sea en la legitimación histórica de su conformación actual. La distribución de competencias entre el poder legislativo del Estado y el de las Comunidades Autónomas no se rige por el principio de «jerarquía», sino por el del «reparto competencial» simétrico, es decir, se rigen por sendos listados de materias constitucionalmente atribuidas a la potestad legislativa o bien del Estado o bien de las CCAA diferenciando, a su vez, dos conjuntos explícitos: (i) materias en *exclusiva* del uno o de las otras (núcleos intangibles respectivos sobre los que el otro nivel no puede legislar, ni siquiera supletoriamente) y (ii) materias cuya legislación *básica* debe promulgarla el Estado, pero la legislación de *desarrollo* de ésta es complementada con normas adicionales, aplicadas y ejecutadas o controladas por las CCAA. Además estarían *de facto* las materias de competencias *compartidas*, compuestas o complejas en las que convergen competencias tangenciales o sectoriales de uno u otro nivel que interactúan recíprocamente, siendo la práctica espacial de la ordenación territorial y el urbanismo una típica de ellas.

B) Estados unitarios

Entre los Estados unitarios, **Francia** es la quintaesencia del modelo. Es, de acuerdo con su Constitución de 1958, un Estado unitario, que reconoce como «colectividades territoriales» a los 36.000 Municipios (28.000 con menos de 1.000 habitantes), 96 Departamentos y Territorios de Ultramar. Además, por Ley se han creado 22 Regiones. En ningún caso, son entes con autonomía, en los términos que nos son conocidos, sino sólo con poderes delegados, no originarios, para la desconcentración administrativa. Las sucesivas reformas de 1999 y 2000 han impulsado la formación de agrupaciones de servicios mediante *Communautés urbaines* (12 con 309 municipios y más de 500.000 hab. cda una), *C. d'agglomération* (51 con 763 municipios de más de 50.000 hbtts.) y *C. de Communes* (2.000 rurales) (*cfr. CyTET, 123*)

En cambio, la calificación del **Reino Unido** pugna entre la declaración formal y la material. En el plano formal, es un *unitary state* que comprende las comunidades nacionales de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. En el plano material, no puede desconocerse la importante autonomía de la que gozan las autoridades locales. En todo caso, el poder legislativo está en manos, fundamentalmente, del Parlamento, dividido en dos cámaras, Cámara de los Comunes y Cámara de los Lores. En cambio, el poder ejecutivo está jerarquizado entre el Gobierno central y las Autoridades locales. A su vez, dentro de éstas, cabe distinguir, por lo que a Inglaterra se refiere, entre los Condados y los Distritos. En las áreas rurales, hay que sumar un tercer nivel: los Concejos de Parroquia. Además, en las mayores conurbaciones existen 36 Distritos Metropolitanos y 32 *boroughs* en Londres. En la actualidad (desde 1986) existen en Inglaterra 39 Condados, 296 Distritos municipales y 10.200 Parroquias. Ejercen sus competencias con plena autonomía dentro del ámbito competencial que le es propio, aunque fuertemente tutelada.

C) Estados regionales

En los **Países Bajos** la organización estatal se divide en tres niveles

territoriales (central, 12 provincias y 650 municipios), donde sólo los dos primeros cuentan con competencias legislativas y ejecutivas en sus respectivos ámbitos competenciales. En cambio los municipios sólo ejercen competencias ejecutivas. Las relaciones entre las distintas instancias responde a un principio descendente de organización del poder. Las instancias inferiores pueden ejercer sus competencias siempre que no entren en conflicto con las competencias y sus desarrollos de las instancias superiores.

El **Estado italiano**, de conformidad con su Constitución de 1948, es un Estado regional. Esto significa que cuenta, además de la instancia central o Estado central, con 20 regiones (15 con estatuto ordinario y 5 con otro especial). Dentro de estas instancias el Estado italiano se organiza en 102 provincias y 8.100 municipios. La Ley 142/90 crea 13 Áreas metropolitanas con competencias similares a las de las provincias. Además existen mancomunidades para la realización de ciertos servicios. Como Estado regional, la distribución de competencias no es plena. Esto significa que la instancia central retiene competencias legislativas y ejecutivas, mientras que la instancia regional también cuenta con competencias de uno u otro tipo, pero siempre en el marco de las competencias del Estado.

§2. Nivel territorial en el que están residenciadas las competencias legislativas sobre urbanismo

En los Estados **federales** (Alemania, Suiza y Estados Unidos de Norteamérica) y en el Estado **autonómico** español las competencias legislativas en esta materia concreta recaen en exclusiva en cada uno de los Estados federados o Comunidades Autónomas (España). En los Estados **unitarios** (Francia e Inglaterra) no existe reparto de competencias: el poder legislativo compete en exclusiva al Parlamento. En los Estados **regionales** (Holanda e Italia) la competencia legislativa básica le corresponde al Parlamento nacional, con leyes de desarrollo de aquélla en las regiones.

La respuesta a esta pregunta está en función de la forma de organización territorial del Estado en los términos expuestos en §1.

A) En los **Estados federales** (Alemania, Suiza y Estados Unidos) las competencias legislativas en esta materia recaen en los Estados. No obstante, la Federación se reserva títulos competenciales que le permiten incidir —directa o indirectamente— sobre la materia a través de la aprobación

de leyes que establecen principios sobre aspectos básicos de dicha materia o sobre otras materias que indirectamente inciden sobre aquélla. Caso distinto es el de Alemania en el que si se da, en sentido propio, una distribución de la potestad legislativa en la materia de índole vertical.

En **Alemania** el urbanismo, como materia objeto de distribución de competencias, está repartida entre el *Bund* y los *Länder*. A aquél le corresponde el Derecho urbanístico básico propiamente dicho (*Städtebaurecht*), mientras que a éstos, el denominado Derecho Urbanístico de Policía (*Bauordnungsrecht*). El primero, con su *Baugesetzbuch*, 1986, y la ley marco de ordenación territorial (*Bundes Raumordnungsgesetz*, 1965-86), comprende la planificación teritorial y urbana, la utilización edificatoria de las fincas, la reparcelación, las expropiaciones, la urbanización y las medidas de saneamiento y desarrollo de las ciudades. En cambio, el segundo (las leyes de policía urbanística, *Bauordnungen*) contiene las reglas técnicas de la construcción, el procedimiento de otorgamiento de licencias y las medidas de disciplina urbanística, basadas todas ellas en un modelo o patrón o marco común (*Musterbauordnung* de 1959 y 1992) que las homogeneiza.

A la **Confederación Helvética**, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, le compete el establecimiento por vía legislativa de los principios que los Cantones deberán desarrollar y ejecutar sirviéndose de su competencia legislativa y ejecutiva. En ejercicio de su competencia, la Confederación cuenta con la Ley Federal de Ordenación del Territorio (1979) en la que se contienen los grandes principios relativos a las grandes cuestiones de la materia.

En los **Estados Unidos** la potestad legislativa radica en los Parlamentos de los Estados. Sin embargo, el reforzamiento de las competencias de la Unión ha determinado su presencia en todos los ámbitos, incluido el urbanístico, a través de leyes dirigidas a conseguir objetivos de interés supra-estatal: equilibrio territorial y racial, viviendas sociales y protección ambiental.

En el **Estado autonómico español** la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda son competencias constitucional y estatutariamente atribuidas en *exclusiva* a las Comunidades Autónomas, quedando, no obstante, en el Estado una competencia global sobre las condiciones *básicas* para la igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de deberes constitucionales, así como las *bases* de la coordinación de la planificación económica, del régimen jurídico y procedimiento administrativo (responsabilidad administrativa, expropiación forzosa, concesiones, etc.) y protección del medioambiente; y competencias *exclusivas* en defensa y legislación civil sobre la propiedad fundiaria. El Estado planifica sus infraestructuras sectoriales en coordinación con las regionales, pero la legislación más la elaboración y aprobación de la planificación territorial, su desarrollo, ejecución y control de los asentamientos urbanos y rurales, usos del suelo y medioambiente son competencias autonómicas, sin perjuicio de las de ejecución y control de los municipios en las propias de su ámbito.

B) En los **Estados unitarios** (Francia e Inglaterra) no existe reparto de competencias legisladoras con otros entes territoriales. El poder legislativo compete en exclusiva al Parlamento (Cámaras Baja y Alta británicas) y a la Asamblea Nacional francesa con el Senado.

C) En los **Estados regionales** (Holanda e Italia) la competencia legislativa le corresponde al Parlamento nacional. Ahora bien, en el caso italiano, el Estado se limita a aprobar las leyes marco. A su vez, compete a las regiones el desarrollo de dichas leyes. Igual distribución se dan en otros ámbitos afines al urbanismo (carreteras, transporte público, etc.)

§3. Nivel territorial en el que están residenciadas las principales competencias de aprobación del planeamiento, ejecución y control urbanísticos. (En el Estado federal o central, en los Estados o Regiones o en los municipios ¿existe una Administración «de tutela» y control de los actos de la Administración Municipal?)

Hay tantos modelos competenciales en el urbanismo como países estudiados. No obstante, puede observarse un *modelo básico* o *biplano* en común —con toda la simplificación que éste supone y con independencia de la forma de organización territorial del Estado—, que siempre

cuenta con dos niveles, planos o instancias: el *municipal* y el *estatal* (sea unitario o de cada Estado federal o Comunidad Autónoma). En el ámbito municipal se colocan todas las competencias relativas a la planificación local, gestión y control urbanísticos. En cambio, en el ámbito estatal o autonómico se sitúan competencias, por un lado, de ordenación territorial supramunicipal y, por otro lado, de control legal de la gestión municipal y que se extienden tanto a la planificación como a la gestión y ejecución urbanísticas. El **modelo triplano**, en cambio, tiene además una segunda instancia funcional intercalada entre los dos planos tradicionales.

A) Respecto al modelo básico o biplano, son ejemplos Francia, Inglaterra, Italia y Suiza:

En **Francia** los Municipios son competentes para elaborar y aprobar los instrumentos de planeamiento, así como para realizar la ejecución y gestión urbanística. Sin embargo, el Estado conserva importantes competencias. Tiene poderes para intervenir en los municipios sin plan, así como para imponer a todos los municipios determinadas prescripciones supramunicipales, tanto sectoriales como generales y, en particular, la modificación de su planeamiento para posibilitar la ejecución de los proyectos de interés nacional. Por último, el Estado, a través de los Prefectos, desempeña funciones de cuasi-tutela para salvaguardar los intereses supramunicipales. Estas funciones consisten en un poder de veto y consiguiente modificación de los planes, así como de sustitución de los municipios en caso de inaplicación por éstos de dicha exigencia.

En **Inglaterra** el Gobierno central garantiza, a través del Secretario de Estado para el Medioambiente (Ministro), por un lado, la realización de las decisiones políticas estratégicas nacionales y, por otro, la coherencia con dichas decisiones estratégicas del conjunto de la ordenación del territorio. En cambio, las Autoridades locales (Condados y Distritos) son las competentes en lo relativo a la planificación, así como a la ejecución y control urbanísticos. A pesar de ello, también en estos ámbitos el Gobierno central retiene importantes poderes: puede transferir a organismos o agencias estatales estas competencias locales; puede reservarse la aprobación de los planes, introducir correcciones y decisiones discrecionales de planeamiento (control de oportunidad, no sólo de mera legalidad) o la autorización de cada nueva urbanización; puede emitir Directrices estratégicas (*Policy Guidences*) y regionales de ordenación, a las que deberán ajustarse los planeamientos locales; además,

resuelve las reclamaciones de los ciudadanos contra las decisiones y planes urbanísticos locales, con el añadido de que una resolución adversa a los planteamientos de las autoridades, determina la exigencia de indemnizar al recurrente, etc..

En **Italia** las Regiones, las Provincias y los Municipios tienen reconocidos, en sus respectivos ámbitos territoriales, la competencia para elaborar y aprobar instrumentos de planificación territorial y urbanística. En particular, a los municipios les compete la aprobación de los instrumentos típicos de ordenación urbanística (*Piano Regolatore Generale*, *P. Particolareggiato*, o, en su caso, *P. Strutturale y Operativo*) así como su ejecución y el control de todas las transformaciones con fines urbanísticos. El resultado es una suerte de interrelación entre la pluralidad de centros con competencias en la materia que confluyen en el plan general municipal.

En **Suiza** las competencias en materia de planeamiento están residenciadas en los Cantones y en los municipios. En ejercicio de sus respectivas competencias, los Cantones aprueban el planeamiento directivo (aunque, también podrían aprobar, para la correcta ejecución de éstos, planes de afectación o de usos del suelo) y los municipios el planeamiento de afectación o utilización del suelo. En cambio, la ejecución y control le corresponde a los municipios. El alcance de su competencia viene especificado por las leyes cantonales. Existen enormes diferencias competenciales entre los municipios de los distintos Cantones. No obstante, los Cantones tienen reconocidas competencias de control, más intensivo en materias de legalidad que de oportunidad, respecto al ejercicio por los municipios de sus competencias en esta materia. En particular, este control puede canalizarse a través del trámite de aprobación de los instrumentos de planeamiento local.

B) El modelo triplano es como el básico citado, pero en el que se introduce alguna alteración de importancia, como en Alemania, Holanda, Estados Unidos de Norteamérica y España

En **Alemania** puede hablarse de la existencia de una suerte de *modelo descentralizado pero con reserva de la ejecución en favor de la instancia supramunicipal*. Corresponde a los municipios la competencia para elaborar y aprobar los planes, aunque bajo la tutela del *Land* que la ejerce a través de la denominada autoridad del nivel intermedio. Es igualmente competencia de los municipios la aprobación de las reparcelaciones. Sin embargo, es competencia del *Land* la ejecución del planeamiento, en particular, la aprobación de las expropiaciones y el otorgamiento de licencias, así como la disciplina urbanística. El *Land* las ejerce a través de la autoridad de nivel intermedio o, incluso, puede delegar su ejercicio a los municipios. En este caso, las ejercerán, entonces, con sometimiento a las típicas técnicas de control de legalidad y material propias de la delegación. No obstante, el *Bund* produce directivas, orientaciones y circulares (las *Rechtsverordnungen* y *Rechtslinien*) que señalan las grandes líneas de política territorial y urbanística de los *Länder* y *Gemeinde*.

En **Holanda** el modelo puede calificarse de *descentralizado-pero-coordinado*. Cada instancia territorial de poder (Estado, Provincia y Municipio) cuenta con competencias suficientes de planificación y ejecución en su ámbito respectivo. A los efectos de garantizar la integración de la planificación, se establece la exigencia de la coordinación *vertical* (entre las diferentes instancias) y *horizontal* (entre los departamentos y agencias de cada nivel administrativo) mediante Directivas (*Decree*), Decisiones clave (*RpK*) y Notas de política de planeamiento físico (VINEX) orientativas, de ámbito nacional y provincial. A todo ello, hay que sumar la existencias de múltiples órganos en cada nivel que expresan su parecer y participan en el proceso de elaboración y ejecución de los distintos instrumentos de planeamiento.

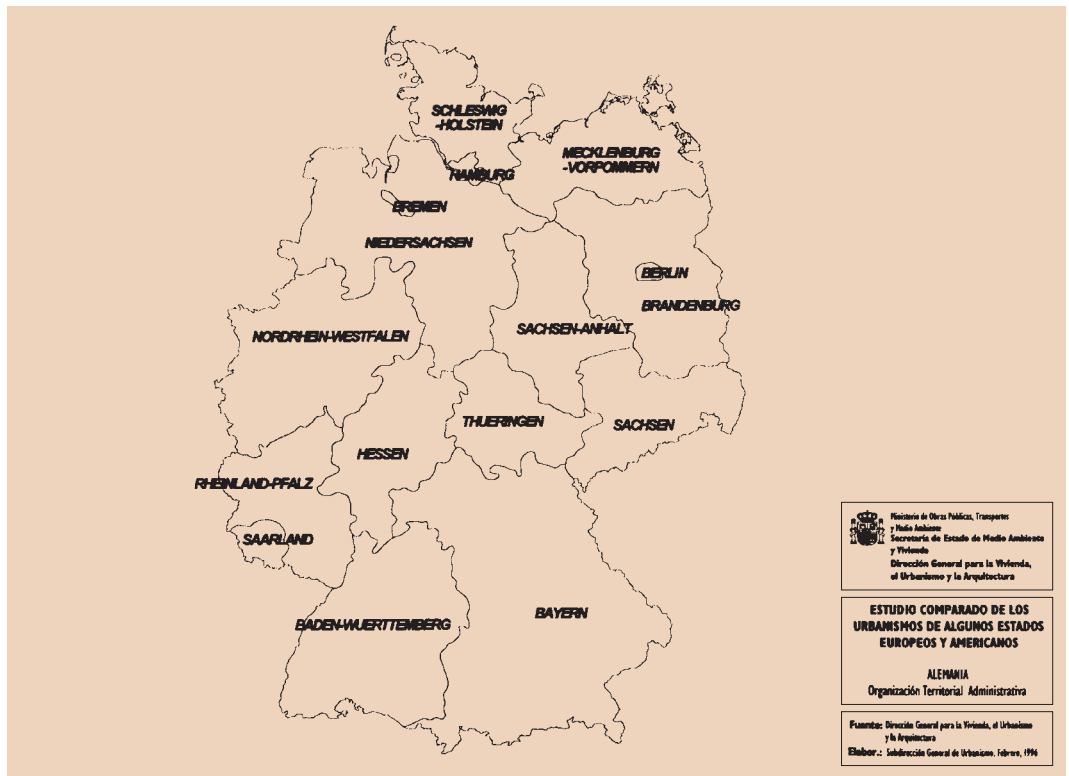
En **Estados Unidos** se encuentra un *modelo federal de condicionamiento ad*

extra de las competencias urbanísticas. Las competencias de planeamiento, ejecución y control competen, con carácter general, a los municipios. No obstante, es destacable la incidencia que sobre este ámbito tienen, por un lado, los Estados y, por otro lado, la Unión. Los Estados pueden establecer condiciones legales a la labor planificadora de los municipios: la legislación estatal correspondiente puede establecer la condición jerárquica de que los instrumentos más generales municipales deban estar previamente aprobados para que puedan desarrollarse mediante los más concretos; e, incluso, algunos han llevado a cabo una ordenación integral del territorio. Por lo que a la Unión se refiere, la incidencia se produce, bien por la vía de las políticas y competencias sectoriales de interés de la Unión, o bien como consecuencia de las grandes superficies de suelo que conserva en sus manos. Por último, no olvidar que otras autoridades locales, entidades metropolitanas y condados, pueden retener similares competencias en materia de planeamiento y gestión.

Por último, en **España** las Comunidades Autónomas tienen competencia propia exclusiva, sin intervención alguna del Estado, no sólo legislativa para la configuración de la forma y contenido de los tipos de planes y actuaciones que regirán en su territorio autónomo, sino para elaborar, aprobar y controlar su propia ordenación y planificación autonómica, subregional de su territorio, y aprueba y controla la ordenación de sus municipios. Los planes o directrices de ordenación territorial regional obligan a los planes municipales. El Municipio elabora su planeamiento general municipal, que ha de ser aprobado por la Comunidad Autónoma, pero queda la totalidad de los aspectos urbanísticos restantes de desarrollo, gestión, ejecución y control disciplinar en su ámbito local competencial. El Estado, sin tener competencias propias y directas de ordenación territorial o urbanística, de hecho estructura el territorio estatal con la planificación y ejecución de planes directores sectoriales y de obras de las redes de infraestructuras o equipamientos de su competencia (Plan Director de Infraestructuras de carreteras y autovías

nacionales, ferroviarias, de comunicaciones, hidrológico, energético, etc., en cooperación y coordinación con las CCAA), si bien debe «consultar» y consensuar previamente todas sus intervenciones con las CCAA

y los municipios afectados, sin poder ir directamente en contra sus planeamientos territoriales o urbanísticos, salvo por razones de urgencia y defensa nacional.



PARTE II. SOBRE LA PROPIEDAD DEL SUELO

§4. Función social de la propiedad. Fundamentos constitucionales o consuetudinarios. Mecanismos e instrumentos para la consecución de la función social de la propiedad inmobiliaria. ¿Impide la especulación inmobiliaria alguna Constitución o Ley?

En los ordenamientos objeto de estudio la propiedad no es un derecho omnímodo, sino que está sujeto a **límites funcionalizados al servicio del interés general**. Esto es así con independencia de cualquier expresa declaración relativa a su **función social**. En todos ellos se reconoce que la **facultad de edificar** (*ius aedificandi*), aunque sea en una mínima posibilidad, forma parte del contenido de la propiedad. La especulación no es un efecto impedido explícitamente, pero sí ampliamente intervenida mediante la captura de las plusvalías o beneficios inmerecidos y mediante técnicas precisas de imposición de contraprestaciones y pago de las externalidades negativas generadas que sirven para impedirla. En otros, no parecen ser necesarias porque existe una convención social según la cual retener suelo, impidiendo su transformación urbanística, no sólo es antiproduktivo sino que es socialmente reprobable, por ser una conducta que carece de sentido o lógica en la dinámica empresarial de producción industrial.

En **Alemania** el artículo 14.2 *Grundgesetz* consagra la *función social de la propiedad (Sozialbindung o Sozialvorbehalt)* a través, en primer lugar, de la habilitación de la Ley para determinar el contenido y límites del derecho de propiedad; en segundo lugar, de la obligación de su utilización al servicio del bien común; y, en tercer lugar, de la ponderación de los intereses generales junto con los privados, a los efectos de la fijación de la cuantía de la indemnización en caso de expropiación. Por otro lado, más que proclamar la prohibición de la *especulación*, se han establecido por vía legislativa técnicas dirigidas a combatir sus manifestaciones más espectaculares: la retención improductiva de suelo sin edificar durante un plazo superior a 7 años puede verse alterada con una pérdida sustancial del derecho a indemnización en caso de modificación del planeamiento; la obligación de pagar las contribuciones especiales por urbanización, tan pronto como ésta se haya concluido, ejerce una presión en contra de la retención del suelo que podría ya ser utilizado urbanísticamente. En caso de escasez de viviendas, el Municipio puede obligar positivamente al propietario a construir conforme al Plan; el derecho de tanteo y retracto permite al Municipio actuar frente a compradores no dispuestos a construir, aunque no se utiliza. Además, una de las directrices fundamentales rectoras del planeamiento es precisamente la de garantizar una utilización socialmente justa del suelo.

La Constitución de **Francia** de 1958 no contiene una tabla de derechos y libertades. Se considera vigente, por expresa remisión efectuada en su Preámbulo, la Declaración de Derechos del Hombre de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946. Según esta declaración, la propiedad es un derecho inviolable y sagrado. El Código civil establece que «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, supuesto que no se hace un uso prohibido por la ley o los reglamentos» (art. 544), comportando la propiedad del suelo «la del *dessus* (vuelo) y la del *dessous* (subsuelo), pudiendo el propietario acometer las construcciones y

excavaciones que juzgue convenientes y obtener los productos que pueda suministrarle, teniendo en cuenta las leyes y reglamentos de policía» (art. 552). Sin embargo, esta enfática declaración decimonónica ha sido matizada por la evolución de la vida social y política. El interés general establece límites y condiciones, hasta la expropiación «por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización» (art. 545). El Código de Urbanismo (CU) parece recoger implícitamente la función social de la propiedad a los efectos de limitar la propiedad en el ámbito urbanístico: «El derecho de edificar está ligado (*attaché*) a la propiedad del suelo y se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo» (art. L.112-1 CU). La especulación no está contemplada por ley alguna, si bien las medidas legales de las tasas de equipamiento para poder edificar tienden a captar las plusvalías públicas emergentes del plan.

En los **Países Bajos** es un lugar común afirmar que la propiedad privada ha estado siempre subordinada al interés general. En particular, el suelo es considerado un bien privado, pero su uso debe acomodarse al interés público. Esto obedece a que el suelo fértil ha sido ganado al mar con el esfuerzo de todos (*polders*) desde la Baja Edad Media, por lo cual su expropiación urbanística y uso público con fines urbanísticos no levanta ni rechazo en la comunidad ni ansias especuladoras, aviniéndose a transacciones razonables para su enajenación forzosa.

La Constitución de la República **italiana**, en su artículo 47.2 establece la limitación de la propiedad a los efectos de asegurar su función social. Ahora bien, como ha suscitado el Tribunal Constitucional, la interpretación de qué es lo que sea la función social no puede conducir hasta el extremo de ignorar el valor de mercado de la propiedad del suelo, incluso sus expectativas locacionales. Esto viene a poner de manifiesto que, por un lado, es motivo de interpretaciones fuertemente contradictorias qué es lo que sea dicha función; no es un tema pacífico y, por otro lado, que esta función no legitima cualquier privación o limitación de una

facultad como la edificatoria que se presume forma parte de dicho derecho.

El Código Civil de **Suiza** de 1907 establece que el propietario de una cosa tiene el derecho de disponer libremente de ella, dentro de los límites de la Ley. Esta perspectiva, plenamente vigente, determina que la función social —no expresamente constitucionalizada— opera como un límite externo al derecho. Así, las distintas leyes han establecido límites que sujetan a la propiedad para hacer posible la realización de bienes constitucionalizados, aunque con el importante requisito de que en ningún caso pueden dar lugar a una *expropiación material*. Es lógico, a la vista de lo dicho, que no exista ninguna norma constitucional o legal que establezca una prohibición dirigida a impedir la especulación.

Inglaterra no cuenta, como es sabido, con una Constitución escrita ni codificación de los derechos civiles. La propiedad es un derecho de libertad susceptible de ser limitado por obra de la Ley. En particular, ésta puede imponer límites al uso y disfrute del derecho (servidumbres), al igual que habilitar a las autoridades públicas con el poder de «enajenación forzosa» (propiamente *compulsory purchase*, «compra forzosa», y no *expropriation* que es una simple «confiscación sin mediar pago, sustracción») en el interés general. La titularidad real del *dominio eminente* del suelo sigue teniendo caracteres de Ancien Régime, por lo que son muy frecuentes las formas de posesión de casas con censos enfitéuticos y derechos de superficie (*leasehold*) frente a la plena propiedad (*freehold*), más común en el Continente; es práctica muy frecuente en las formas concesionales de edificación mediante canon o *leasehold* y reversión de ésta al *landowner* al cabo del plazo convenido (p. ej. Hyde Park es una propiedad privada del Duke of Bedford con un censo para el uso público por un canon anual). La especulación inmobiliaria no es explícitamente impedida por ley alguna, si bien las contrapartidas o *planning gains* públicas negociables en cada caso tampoco están limitadas por ley alguna y son aplicadas por las autoridades de planeamiento teniendo en cuenta el beneficio obtenible y los impactos causados por el plan libremente propuesto por el

promotor (no hay plan vinculante previo), para imponerle mayores o menores cuantías de obras públicas al promotor, participando en las plusvalías generadas por la autorización todo lo prudencialmente posible, incluso haciéndole inviable edificar lo que pretenda.

En los **Estados Unidos** el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad no impide que se admita cierta función social o subordinación al interés general. Esta función se implementa a través de dos técnicas precisas. En primer lugar, los llamados *taking* que permiten a la Administración expropiar el derecho, ejerciendo su *dominio eminente*, para satisfacer un uso o finalidad pública y siempre que el propietario reciba una indemnización justa. Y, en segundo lugar, la posibilidad de establecer limitaciones administrativas al ejercicio del derecho, pero sin que lleguen a implicar o encubrir un *taking* ilícito. Pero tampoco existe norma expresa alguna que impida especular con la propiedad inmueble en los mercados de suelo, como tampoco preexiste el derecho a urbanizar que no esté señalado en el plan, ni hay más limitaciones a las contrapartidas públicas exigibles que las normas de un trato justo.

En **España**, según la Constitución de 1978, la propiedad debe cumplir una función social que legitima su propia existencia y que delimita su mismo contenido y perfiles, según cada una de las leyes; salvo un contenido *esencial* del derecho que es indisponible por el legislador ordinario, debiendo ser indemnizado el propietario si es expropiado por causa de utilidad pública e interés social. Según el Código civil (1889), «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes» (art. 348). La facultad de edificar o de urbanizar un terreno sólo es posible ejercerla cuando la ley, en general, y el plan municipal, en concreto, lo establezcan y cuantifiquen expresamente. Las limitaciones generales o, incluso, la prohibición de edificar establecida por el plan urbanístico de ordenación en suelo rústico no dan derecho a indemnización. La especulación inmobiliaria, como caso singular, está excepcional y explícitamente impedida por la Constitución española, al

establecer como uno de los principios rectores de la política social y económica que los poderes públicos promoverán la legislación pertinente urbanística y de vivienda «regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», así como obligando a la comunidad a «participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos» (art. 47 CE). Los mecanismos e instrumentos para asegurar la función social de la propiedad se contienen en la legislación estatal de régimen del suelo y se concretan en las

leyes autonómicas. Se basan tales mecanismos en un juego recíproco de otorgamiento de derechos y beneficios con el plan a los propietarios de aquellos suelos expresamente delimitados a cambio y en contraprestación de poder exigirles una serie de deberes reglados o cargas de urbanización y cesiones, según las situaciones reales y futuras previamente definidas por la ley y diseñadas en cada plan concreto; con medidas privadoras de algunos de tales derechos cuando se produzca su incumplimiento, llegando incluso a su expropiación.

§5. Estatutos de la propiedad del suelo: civil o administrativo. ¿Lo definen las leyes o los planes?; ¿deriva del planeamiento o es previo a éste? Contenido urbanístico mínimo de la propiedad ¿hay un *ius aedificandi* mínimo? Regímenes urbanísticos específicos de la propiedad del suelo en cada clase o situación: obligaciones/deberes del propietario de suelo o promotor en el urbanismo: cesiones, obras, uso, conservación, rehabilitación, etc. Diferenciar el *ius urbificandi* (derecho a promover una nueva urbanización) del *ius aedificandi* (derecho a construir)

La propiedad es un derecho de libertad garantizado en los textos constitucionales. La propiedad del suelo en nada altera esta naturaleza. Puede estar sometida a *límites*, pero no puede ser objeto, en ningún caso, de desnaturalización de su *contenido esencial*, ni por el legislador ni por el planificador. Esto vale en particular para la limitación o delimitación del *ius aedificandi*. En los países en los que esta facultad edilicia forma parte del contenido normal del derecho de propiedad, es siempre una facultad *indeterminada y limitada* por el interés general y las reglas de servidumbres que, en cada situación y al servicio de este interés, defina el legislador y el planeamiento. En ningún país puede hablarse de que la legislación urbanística configure un **estatuto urbanístico** o régimen diferenciador de la propiedad del suelo urbano, a diferencia de lo que ocurre en el modelo español, en el que con cada plan se redefine el régimen jurídico de los deberes y derechos de la propiedad urbanística cualificando los ya consagrados por la legislación civil. No obstante en ninguna legislación examinada existe el derecho a un contenido mínimo edificatorio que deban garantizar los planes (como hiciera la ley española de 1956), siendo éstos y los convenios y acuerdos coyunturales los que lo delimitan o fijan, en cada caso. Y, por otro lado, la Administración fija o determina, a través del Plan o con carácter constitutivo mediante su autorización, los usos e intensidades admisibles que puedan implantarse en el suelo. En algún otro país (Inglaterra) esta fijación no es ni imperativa, ni vinculante, sino que es fruto de la negociación y de las contrapartidas (*planning gains*) y condiciones pactadas en cada caso concreto entre la Administración y los agentes con ocasión del otorgamiento del *planning permission* urbanísticamente contextualizado y no en abstracto ni en general. Esa característica de hacer que la propiedad del suelo devenga el sujeto de deberes y derechos del urbanismo mediante la fórmula económico-gestora de que los planes locales asignen por adscripción discrecional a determinados regímenes legalmente prefijados (clases de suelo) el régimen jurídico de cada una de las propiedades afectadas por el desarrollo urbano es la nota más singular del modelo español como caso único en los urbanismos comparados.

En **Alemania** el planeamiento no confiere el derecho a edificar (pues forma parte del derecho de propiedad), sólo lo limita o modela en función del interés general. Esto significa que el Plan (*Flächennutzungsplan*): (i) contenga una justificación fuerte, ya que se

trata de limitar el derecho de edificar de la propiedad; y (ii) no defina un estatuto urbanístico de la propiedad (integrado por adquisición de derechos y cumplimiento de deberes). Es la Ley la que limita, a través del Plan, el derecho, así como impone la

obligación de carácter general de redistribuir, a través de contribuciones especiales entre los beneficiados en cada caso, el pago del 90 por 100 de los gastos de expropiación y urbanización que generalmente acomete el Ayuntamiento mismo.

En **Francia**, el punto de partida del denominado «estatuto urbanístico» de la propiedad del suelo —institución jurídica allí inexistente— es la afirmación del Código de Urbanismo: «el derecho a construir está vinculado a la propiedad del suelo». Se trata de un punto de partida *civilista* al que se superponen limitaciones *administrativas*, ya que, como establece ese mismo precepto, el derecho se ejerce respetando las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a la utilización del suelo. Se configura así un *estatuto mixto*: a una base *civil* se le superpone otra *administrativa* (como ocurre también en los otros países continentales). Entre estas *limitaciones* merece destacarse el denominado *plafond legal de densité* (PLD) imponible discrecionalmente por los planes. Su finalidad era fijar un techo —sólo a efectos valorativos en suelo urbanizados, no de derecho de la propiedad—, superado el cual, según el *Plan d'Occupation des Sols* (POS) [desde dcbre 2001 con la ley de *Solidarité et Renouveau Urbain* es sustituido por el *Plan Local d'Urbanisme* (PLU)] surge el deber del promotor de abonar a la municipalidad una contribución compensatoria complementaria por el exceso, cuando solicite la licencia de construcción (*permis de construire*). En coherencia con esta finalidad *desdensificadora* y *antiespeculativa*, el *coefficient d'occupation des sols* (COS, edificabilidad objetiva simple), viene delimitado en el POS actuando como parámetro típicamente urbanístico que expresa la densidad máxima de ocupación o utilización del suelo urbanizado. Otra limitación se refiere a la edificación sin POS. En este caso sólo se admiten determinadas construcciones en las zonas exteriores a las ya edificadas o construidas (zonas rústicas), sin poderse aplicar el PLD. En definitiva: (i) no existe propiamente un régimen estatutario de la propiedad del suelo según su clasificación; y (ii) el urbanismo francés se apoya en un modelo de mera policía administrativa externa al derecho de propiedad.

En **Holanda** el *Bestemmingsplan* (BEP) establece qué es lo que se puede materializar

sobre el suelo; no está previsto ningún mecanismo de compensación. Los Ayuntamientos están obligados a redactar el BEP correspondiente al ámbito o zona no edificada del municipio. Las cargas derivadas de la urbanización corren a cargo de todos los propietarios en proporción a la superficie de suelo de su propiedad. Precisamente porque no existe ninguna garantía de igualdad en el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento:

(i) los Ayuntamientos adquieren el suelo mediante acuerdos amistosos con sus propietarios a un precio en el que se incluyen las *rentas de oportunidad*;

(ii) es posible condicionar el aprovechamiento lucrativo que se puede materializar sobre el suelo mediante la fijación imperativa del precio final de las viviendas sociales que sobre el mismo se pueden edificar; y

(iii) las Administraciones públicas se convierten en promotores sobre la base de la propiedad del suelo y su posición monopolística.

En **Italia**, la materialidad del ejercicio de la facultad de edificar subyacente al derecho de propiedad se había llegado a considerar por la ley 10/1977 como un bien público demanial, sometido por tanto a concesión al propietario del suelo, con lo que se consagraba la segregación total del *ius aedificandi* (su edificabilidad devenía bien demanial en concesión) del derecho de propiedad fundiaria, al concederse esta facultad edilicia por tiempo limitado y variable, según las *Regioni* (25-30 años), mediante una precisa *concesione edilizia* y el pago de su respectivo *canone* establecido en su cuantía por las propias regiones. Tras las Sentencias 5/1980 y 92/1982 del Tribunal Constitucional —que no declaró expresamente, sino indirectamente, inconstitucionales los preceptos de la Ley 10/77 y que había devuelto la vigencia a las leyes de 1865 y 1942—, parece que la opinión de la jurisprudencia se ha decantado por considerar que el derecho a edificar, aunque sometido a concesión, es exclusivamente actuable por el propietario del suelo, por lo que la llamada *concesione edilizia* es como una licencia normal otorgada al titular del derecho a obtenerla, formando así parte inseparable de este

derecho de propiedad; y, por lo tanto, la concesión del *ius aedificandi* al propietario, no puede ser sólo un derecho objeto de atribución discrecional por la Administración, como establecía aquella Ley. No obstante, el plan puede establecer limitaciones a la propiedad y, en particular, a la facultad edificatoria por los límites de intensidad y usos. Entre las limitaciones y obligaciones que debe soportar el propietario se cuenta la de contribuir a la urbanización primaria y secundaria con el canon. Sin embargo, en esta materia ocupa una particular importancia la *convenzione edilizia* (convenio edificatorio) dirigida a concretar los términos en que dicha contribución debe producirse en los suelos urbanizables. Los posteriores intentos de promover una nueva legislación que esclareciese el panorama con el Gobierno del Olivo han sido suspendidas con las elecciones generales del 2001.

En el Derecho **suizo** no existe, según se entiende entre nosotros, ningún estatuto jurídico urbanístico de la propiedad. Ahora bien, sólo en sentido material puede utilizarse esta expresión. El suelo urbano está sometido tanto a la legislación civil, en particular, al Código civil, como a la legislación sectorial de índole pública, en concreto, la de ordenación del territorio y del urbanismo (fuente de los límites a los que se refiere el propio Código civil). La primera define una suerte de sustrato *civil* de la propiedad sobre la que actúan los límites públicos de diversa índole (aunque no pueden alcanzar tal magnitud que obligue a considerar que se está ante una expropiación formal o material). Por su parte, el suelo rústico carece de un contenido urbanístico preestablecido y, en particular, de un *ius aedificandi* mínimo. Las restricciones de índole urbanística no forman parte de su contenido, son límites externos, producto de la zonificación del territorio. Los Cantones han ido concretando —de acuerdo con esta lógica recogida en la legislación federal— el alcance de las facultades de índole edificatoria que pueden ejercitarse sobre este tipo de suelo. En general, son admisibles las edificaciones vinculadas a la explotación agrícola del suelo y las viviendas unifamiliares. Así pues, el contenido de la propiedad del suelo deriva

en general de la Constitución y de la Ley y su contenido —como derecho y como contravalor en dinero o indemnización— es previo al planeamiento urbanístico.

En **Inglatera** es necesario distinguir dos planos. En el plano de lo jurídico-privado, la propiedad ni tiene un estatuto urbanístico —en los términos que nos son conocidos—, ni su contenido urbanístico es fruto del plan. En cambio, en el plano de lo jurídico-público, las determinaciones del *Local Plan* tienen una *fuera* meta-jurídica porque son la expresión del modelo de la Administración respecto de la utilización del suelo. La conexión entre ambos planos se produce, con ocasión del otorgamiento del *planning permission*, mediante la negociación entre la Administración, los propietarios y el promotor urbanístico. Este negocia con los propietarios la adquisición del suelo y con la Administración municipal, los términos de la ejecución del plan. Realizada la negociación a plena satisfacción de todas las partes, la Administración concede el *planning permission* que tiene unos efectos constitutivos del derecho a urbanizar y a edificar.

En los **Estados Unidos** forma parte del derecho de propiedad la facultad de edificar en su propia parcela. Esto significa, en palabras del Tribunal Supremo, que no puede ser descrito como una facultad otorgada por los poderes públicos. Ahora bien, sí puede ser objeto de limitación. La Administración puede, en ejercicio de su potestad genérica de regular y limitar el uso y disfrute de derechos en interés público (*Police power*), establecer restricciones al derecho, sin indemnización. El problema jurídico fundamental pasa a ser, en consecuencia, cuándo esta regulación y limitación es de grado tal que hace surgir en aquél que la sufre el derecho a recibir una indemnización. Existe *regulatory taking* cuando la regulación es irrazonable o arbitraria y, en particular, cuando el propietario sufre una invasión física permanente de su propiedad o se le niega todo uso productivo o económicamente beneficioso del terreno. En cambio, no reviste esta consideración las limitaciones de altura, la prohibición en determinadas parcelas de un uso industrial, la prohibiciones dirigidas a salvaguardar un edificio emblemático de la

ciudad, etc.; en definitiva, aquellas limitaciones positivas o negativas vinculadas a la satisfacción razonable de un bien o interés público.

En **España** —a diferencia de los demás países y legalmente cristalizado desde la Ley del suelo de 1956 (aunque ya venía configurándose esta solución desde la primera ley urbanística europea, la española de Ensanche de Poblaciones de 1864)— es el Plan General de ámbito municipal el que discrecionalmente puede asignar el *estatuto* o *régimen jurídico* a cada propiedad del suelo, en aplicación y desarrollo con carácter reglamentario de las *clases* de suelo predefinidas por las leyes estatal y autonómicas. El estatuto de la propiedad para que sea un suelo edificable o no edificable lo asigna el plan, *sub conditione* de una serie de deberes correlativos y proporcionales legalmente limitados y prefijados. Es la operación básica y más importante de cada plan municipal: delimitar los terrenos según la *clasificación* de su suelo. Las tres «clases» de suelo paradigmáticas desde la Ley del Suelo de 1956 hasta la vigente Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones, y obligatoriamente comunes para todas las leyes autonómicas, son: suelo *urbano* (ya construido o/y urbanizado o de renovación urbana), *urbanizable* (tanto ya delimitado por el propio plan como abierto e indefinido por el resto del municipio que no sea suelo rústico protegido) y *no-urbanizable* (rústico protegido por sus valores naturales). A cada *clase* legal de suelo corresponde un estatuto diferenciado en el ejercicio y condiciones de sus *derechos* y beneficios (valoración, contenido económico, disponibilidad) y un cumplimiento también distinto de sus *deberes* y cargas imponibles

(costes asumibles, cesión gratuita y obligatoria de su suelo, plazos, reparto de beneficios o no, etc.).

Por tanto, los deberes y derechos de cada porción de suelo serán los que para esa clase y en esa circunstancia estén prefijados por la ley y se hayan concretado y cuantificado en su intensidad, uso y valor por el Plan local (*zoning*, «calificación» del suelo). Por ello se dice que en España es el plan municipal el que *delimita* (crea, define, asigna o atribuye) el contenido económico-jurídico de la propiedad, pero no lo *limita* (reduce, corta o coarta), según la función social que el plan le quiera atribuir o asignar en concreto. Por ende, no hay ningún *ius ædificandi* ni *urbificandi* o contenido urbanístico mínimo inherente a la propiedad fundiaria en general, ya que el suelo rústico, que según el plan no sea edificable en absoluto ni urbanizable (bosques o parajes protegidos, parques regionales o naturales), no tiene derecho a reclamar indemnización alguna, porque ésta es la condición originaria de la propiedad: no poder ser edificada hasta que el plan se lo autorice expresamente. Pero en cuanto sea «clasificado» como urbanizable entra en otro estatuto completamente distinto, patrimonializando gracias al plan unos *iurii urbificandi* y *ædificandi* (grandes o pequeños pero siempre fijados por éste). A cambio de conferirle un valor medio añadido, fijo y garantizado por la ley y el plan, la propiedad deberá ceder obligatoria y gratuitamente el suelo que le señale el plan para destinarlo a toda suerte de usos de dominio público. El plan municipal de urbanismo de esta forma deviene un poderosísimo instrumento de reparto del poder económico del espacio.

§6. Indemnizaciones por privación del derecho a edificar. ¿cuál es el reconocimiento que se hace al propietario del suelo, en su caso?: ¿un valor, una edificabilidad o un aprovechamiento? ¿Qué contenido mínimo de valor tiene la garantía expropiatoria del derecho de propiedad del suelo? Otros aspectos relativos al reconocimiento que se hace a efectos de indemnización a los titulares del derecho de propiedad del suelo.

En todos los ordenamientos jurídicos estudiados se contempla la **indemnización por privación formal o material del derecho a edificar**, así como por la imposición de limitaciones que sean irrazonables. Por contra, no lo son las limitaciones *urbanísticas* siempre que no reunan ninguna de las dos características anteriores. No obstante, es objeto de compensación

la reducción prematura del aprovechamiento autorizado por el plan (Alemania, Italia, Francia, España), la lesión de derechos adquiridos o modificación del estado anterior que ocasione un daño material, directo y cierto (todos los países), la imposibilidad de materializar una expectativa de beneficio razonable del uso del suelo (Inglaterra, USA), etc.

En **Alemania** el propietario tiene derecho a la indemnización como consecuencia, en primer lugar, de la afectación del fundo a dotaciones públicas y, en segundo lugar, de la modificación del planeamiento cuando se reduce el aprovechamiento urbanístico siempre que no hubiera transcurrido el plazo de siete años. En caso contrario, la indemnización, en este último supuesto, queda reducida a la diferencia entre el valor realmente materializado y el derivado de las nuevas determinaciones.

En **Francia**, en coherencia con la naturaleza de la facultad edificatoria y su pertenencia al derecho de propiedad, el propietario no tiene derecho a la indemnización en caso de limitación o servidumbre impuesta por el planeamiento. En cambio sí lo tiene cuando dichas limitaciones afectan a derechos adquiridos o suponen una modificación del estado anterior que ocasione un daño material, directo y cierto. Igualmente nace el derecho cuando se trata de una expropiación o privación singular del derecho de propiedad. No reviste esta consideración, el suelo que el propietario está obligado a ceder para viales de manera gratuita en caso de nueva construcción (10 por 100 de la superficie del terreno) para la ampliación, modificación o creación de vías públicas e instalación de postes de transformación eléctrica o distribución de gas. En lo demás, la Administración actuante deberá acudir a la adquisición o, en última instancia, a la expropiación, de los terrenos destinados por el planeamiento a la implantación de servicios públicos.

En **Holanda** la expropiación de derechos es utilizada muy raramente y, por lo general, sólo se acude a ella cuando no es posible adquirir el suelo por acuerdo amistoso, lo que sucede en la mayoría de los supuestos. La expropiación reúne, en consecuencia, dos características: en primer lugar, son expropiaciones aisladas para ejecutar el plan por cuenta del Municipio; y, en segundo lugar, subsidiarias al acuerdo amistoso.

En **Italia** la indemnización por privación del derecho a edificar debe garantizar un *serio ristauero*. A tal fin, debe valorarse el bien (no el aprovechamiento futuro del plan) en términos tales que, además de asegurar la completa compensación, se garantice la igualdad entre los propietarios colocados en similares situaciones.

En **Suiza** es necesario distinguir la expropiación formal de la material. La primera supone la privación de la propiedad. En cambio, la segunda se da cuando la propiedad es sometida a restricciones tales de los derechos que es materialmente equivalente a la expropiación formal. Una y otra dan derecho a una compensación económica y, además, sólo puede seguirse por el procedimiento expropiatorio regulado en la Ley de Expropiación Forzosa.

En **Inglaterra** el derecho a la indemnización como consecuencia de la pérdida o limitación del derecho a la edificación surge como consecuencia de expropiación, revocación o denegación del *planning permission* o imposición imperativa de nuevas condiciones para la continuación del desarrollo de un uso existente. Merece destacarse que la denegación del *planning permission* hace surgir la indemnización cuando se estima que su concesión es imprescindible para obtener un beneficio razonable del uso del suelo. En estos casos, el propietario puede obligar a la Administración a que compre el suelo o lo expropie (*compulsory purchase*) con base en el uso actualmente existente.

En los **Estados Unidos** las limitaciones razonables al derecho de propiedad, establecidas en el planeamiento como consecuencia del ejercicio por la Administración del *police power*, no dan derecho a una indemnización. En cambio, son indemnizables las limitaciones arbitrarias e irrazonables. En este caso, se estaría ante un *taking* ilegal que hace nacer el derecho a una compensación en quien lo sufre. Son ejemplos de tales limitaciones las

siguientes: la privación absoluta aunque temporal de edificar; la constitución de una servidumbre pública de paso a la playa atravesando una propiedad privada; la prohibición de edificar en las propiedades privadas ubicadas en la zona marítimo-terrestre, etc. En estos casos, la limitación se considera ilegal por lo que se restituye la integridad del derecho y, en caso de no ser posible, la compensación económica por el valor de mercado del bien actual. En algunos Estados, la compensación que se consiente consiste en la transferencia del derecho a un aprovechamiento delimitado por el plan a otra posición urbana que admita incrementos sobre los establecidos por el mismo (*Transfer of Development Rights*), como es el caso de edificios históricos o de espacios naturales, que pueden transferir su potencialidad de viviendas a los centros urbanos, permaneciendo la propiedad del suelo (y del edificio histórico, en su caso) en manos de su titular vendiendo a otro las facultades edificatorias no utilizadas.

En **España** las posibles indemnizaciones por no autorizar urbanizar o edificar son diferentes según la clase de suelo de que se trate: En suelo rústico (*no-urbanizable*), al no existir un derecho a urbanizar ni edificar ínsito en la propiedad fundiaria, no es indemnizable el no otorgamiento de una autorización (por no haber «privación» de ningún derecho previo). En suelo *urbano* y *urbanizable*, por el contrario, si el plan o una actuación privara o limitara las facultades otorgadas con la mera aprobación del plan y las ya adquiridas en su desarrollo serían indemnizables mediante un procedimiento expropiatorio. También la ordenación de un plan que impusiera vinculaciones o limitaciones singulares no equidistribuíbles conferirá derecho a indemnización respecto al valor medio que hubieran podido llegar a obtener las demás propiedades de su entorno (principio del reparto equidistributivo entre propietarios).

§7. Valoración del suelo: ¿Se considera la situación objetiva de la cosa preexistente al planeamiento o se incluyen en el valor del suelo valores de futuro del planeamiento o expectativas?; ¿Quién es el propietario o *dominus* del aprovechamiento creado por el plan?

En la mayoría de los ordenamientos estudiados **el valor del suelo es el de mercado, tasado en cada caso por su valor del uso actual existente**. Esto significa que en la tasación concreta de mercado que se realiza en cada caso y momento, el valor de partida, en todo caso, es el del bien en su estado actual o presente, más (o menos) una estimación razonable del eventual futuro expectante «apreciado» por el tasador y previendo el destino que el planeamiento autorizaría al suelo (no hay valoraciones administrativizadas); lo que tiene un efecto tanto de *incremento* como de *decremento* del valor actual de tasación. Incluso, en Holanda e Inglaterra, todo queda a expensas de la negociación o pacto (libre, pero razonable) entre el propietario o/y promotor y la Administración. En cambio, en los sistemas de raíz administrativista (Francia, Alemania e Italia), el valor es o el mismo del *fiscal* (Francia) o el *actual o existente* (Alemania, Italia, Suiza), sin permitirse que pueda exigirse o garantizarse ninguna expectativa derivada del valor expectante creado por el planeamiento, ya que éste al no ser obligatorio y no haberse realizado todavía, sus valores futuros no forman parte del contenido de los derechos adquiridos por la propiedad en ese momento. En el caso español es, sin embargo, el valor futuro otorgado por el plan el que, desde que éste se aprueba, atribuye a la propiedad un valor medio, virtual, añadido (plusvalía), cierto, fijo y garantizado por ley al precio de mercado de cada momento, el cual se integra en el patrimonio del suelo señalado, según la clase, lugar y uso de éste, con entera independencia del valor actual o existente del bien en sí mismo.

En **Alemania**, la valoración del suelo, a los efectos de la compensación de las limitaciones o de la expropiación que el propietario pudiera sufrir, toma como punto

de referencia el *valor actual de mercado* del bien, por lo tanto, no tiene en cuenta ni el incremento ni la disminución de valor como consecuencia de la operación urbanística que

se pretenda llevar a cabo y que legitime la expropiación.

En **Francia**, la valoración del suelo a los efectos expropiatorios tiene en cuenta el *uso efectivo del terreno un año antes* del comienzo del procedimiento expropiatorio. En particular, el Juez deberá tener en cuenta el *valor fiscal* del bien ya que la indemnización no podrá exceder de las estimaciones fiscales en los cinco años anteriores.

En **Holanda** el justiprecio de la expropiación se determina, según establece la Ley de Expropiación Forzosa, a resultas de una *negociación libre* entre las partes, actuando de forma «razonable» en relaciones de mercado. Por lo tanto, se incorporarán todos los criterios que se entienden *razonables* a los efectos de fijar la justa compensación. En todo caso, merece destacarse que el procedimiento expropiatorio es muy raro (del orden de un 3% de las adquisiciones públicas), aunque la mayor parte de las actuaciones urbanísticas (el 70%) son impulsadas por los Ayuntamientos, frente a la negociación entre las partes, máxime cuando también la iniciación de la expropiación formal suele conducir al mismo resultado negociado.

En **Italia** la valoración del bien se lleva a cabo teniendo en cuenta la *renta de situación existente* del suelo, sin incorporar, por lo tanto, las modificaciones o incrementos que pudieran derivarse de la futura ejecución del planeamiento. La legislación del 77 establecía los precios rústicos básicos o mínimos, según gradientes escalonados de distancias y accesibilidades a la ciudad, fijados por las Regiones según tamaños de los núcleos, incrementándolos por el valor añadido con la edificabilidad concesional y la localización concreta ya en los suelos urbanizados. La jurisprudencia ha devuelto estas valoraciones a los criterios de la legislación expropiatoria de 1865 que incorporan expectativas de mercado.

La expropiación (formal o material) del suelo sólo puede proceder en **Suiza** mediante una justa indemnización. Una indemnización es de este tipo si permite la *reparación integral*, o sea, permite al expropiado recobrar la situación económica previa. Por

lo tanto debe comprender todos los perjuicios que sufre o pudiera sufrir; si bien no deberá computarse ni las plusvalías/minusvalías derivadas del proyecto expropiatorio ni los perjuicios derivados de actos ilícitos o abusivos. Sin embargo, al exigirse un valor venal se «tendrá en cuenta» las calificaciones aportadas por el planeamiento, si bien tanto en lo que pueda suponer de ventaja como de desventaja.

Como ya se ha indicado, en **Inglaterra** deben distinguirse en toda operación urbanística dos niveles. El nivel *privado* y el nivel *público*. El primero está integrado por el propietario del suelo (de cuyo derecho de propiedad forma parte una indeterminada facultad edificatoria) y el promotor urbanizador, por lo que éste le ofrece al propietario una opción de compra, cuyo precio final queda a resultas del valor residual de la edificabilidad y rendimientos de lo que aquél consiga obtener en su negociación *vis à vis* con la Administración. En el segundo nivel, se sitúa la conexión entre el promotor y la Administración y es fruto de la negociación que se realiza con ocasión de la solicitud del *planning permission* en la que se formaliza una propuesta para urbanizar o edificar su finca o *plot*, y en la cual el planeamiento urbanístico oficial es meramente orientativo o indicativo, como «un elemento más a tener en consideración», además de los circunstanciales o de oportunidad, discrecionalmente apreciados por la Administración. Como en toda *negociación* existe un elemento de *incertidumbre* que se *internaliza* en el precio de adquisición del suelo, así como en el destino futuro del mismo. Si esto sucede en el supuesto de la *gestión ordinaria* del planeamiento (ya consta que la expropiación no es un medio de ejecución), también sucederá lo mismo con la expropiación aislada. En este caso, el suelo se valora de acuerdo con el *current o existing use value* (valor corriente de mercado del uso actualmente existente del bien), para lo que se deberá tener en cuenta tanto la incertidumbre de qué es lo que puede materializarse sobre ese suelo como el óptimo precio expectante a negociar, dependiente siempre de las contraprestaciones (*planning gains*) exigidas por el Ayuntamiento.

En los **Estados Unidos** la valoración de los bienes inmuebles se hace a *precio de mercado*. A los efectos de fijar qué es lo que se entiende por tal precio, la jurisprudencia ha ido aquilatando principios, como los de justo precio de mercado, el mejor y más intenso uso del terreno que pueda hacer el comprador, daño emergente y lucro cesante, etc., dirigidos a que la indemnización refleje —a través de los métodos de valoración justos y equitativos del propietario— el *valor presente y futuro del que es susceptible el bien*, incluyendo todas las plusvalías que el propietario podría haber adquirido.

En el caso de **España** la valoración del suelo es la del precio de mercado sobre la base de un aprovechamiento urbanístico futuro garantizado por ley, al incluir los valores expectantes atribuidos a éste por el plan, según su clasificación y calificación como ya

incorporados al derecho patrimonial del propietario del suelo. Es decir, se incluyen en el derecho inherente a la propiedad urbana «valores de futuro» derivados directamente del planeamiento con sus expectativas de beneficio (valores unitarios de repercusión según la situación y usos admisibles) y la edificabilidad o intensidad unitaria autorizable (90% del aprovechamiento medio atribuido por el plan). El justiprecio expropiatorio debe incorporar, pues, los valores urbanísticos medios añadidos por el plan al conjunto de terrenos análogos, por lo que un terreno hoy rústico pero urbanizable, al deber de patrimonializar con el plan el valor futuro de su aprovechamiento de cuando sea efectivamente urbanizado, no tiene sentido expropiarlo, si además todos los terrenos públicos necesarios han de ser cedidos a la comunidad gratuita y obligatoriamente por ley.

§8. Igualdad versus eficacia: Ante la disyuntiva en que se sitúa la propiedad frente al urbanismo, es decir, *igualdad compensatoria* entre propietarios (reparto equidistributivo entre todos los propietarios del suelo) *versus desigualdad-eficacia* de la actuación directa e individualizada (relación directa y fiscal, caso a caso, entre el propietario/empresario y la Administración), ¿por qué línea se inclina la legislación respectiva?; el titular del derecho a urbanizar y/o edificar ¿es el promotor o el propietario?; ¿qué límites extremos de valor o aprovechamiento pueden establecerse para las diferencias entre propietarios originarios?

En los ordenamientos estudiados toda **privación** o **restricción excesiva**, irrazonable o injustificada que desvirtúe el derecho de propiedad debe ser objeto de compensación; pero, en cambio, los incrementos o decrementos relativos de posibilidades de edificación y uso, asignados justificadamente por el plan o en los acuerdos de urbanización respectivos, deben ser proporcionadamente compensados a la colectividad por los **costes sociales y externalidades** que éstas generen, en cada caso, mediante mecanismos regulados legal o discrecional y razonablemente. Para equilibrar las diferencias relativas que establezcan los planes entre las propiedades no existe ningún mecanismo jurídico administrativo que obligue a la compensación interna entre los sujetos por los beneficios y cargas derivadas del planeamiento (como, por contra, sucede con el *aprovechamiento tipo o medio de la equidistribución o reparcelación redistributiva* española por áreas o polígonos). Cada uno individualmente tiene los beneficios y cargas proporcionadas que le asigne el plan o la actuación concreta, correspondiendo a la Administración exigir o cobrar a unos las contrapartidas por los costes sociales incurridos y compensar a otros por las cargas, daños o privaciones, en su caso. No es una cuestión abstracta de exigir cargas como contraprestación de beneficios o de captar parte de las plusvalías en cuantías discrecionales, sino de **obligar a internalizar en cada actuación**, individual o conjunta, todos los costes sociales de cualquier tipo que ésta genera (**externalidades negativas**) y que debe satisfacer a la colectividad.

Por tanto, se puede decir que en estos países la legislación ha apoyado el principio de eficacia directa de las acciones individualizadas, una a una, frente a la equidad redistributiva del o los propietarios de los subconjuntos fraccionados implicados (como ocurre en el modelo español); sin perjuicio de las relaciones mercantiles privadas internas que establezcan entre sí los propietarios y promotores a su conveniencia (sociedades, accionariado, etc.).

En **Alemania**, la respuesta a este interrogante está en función de la naturaleza consustancial a la propiedad de la facultad edificatoria. En correspondencia, el Plan no constituye el derecho, sólo lo limita. Las obras públicas realizadas por la Administración son recuperadas, en concepto de mejoras de la propiedad, mediante contribuciones especiales directas a éstas, además de las tasas, evaluadas en cada caso en proporción al valor de la edificación proyectada, cuando soliciten la licencia. Para las urbanizaciones privadas se estiman igualmente los costes y cargas sociales generadas a las que deben subvenir, en cada caso. Por lo tanto, se apoya claramente en el principio de eficacia, frente a la inviable igualdad genérica, no existiendo mecanismos administrativos de equidistribución internos entre los propietarios, salvo lo que significa el reparto de las contribuciones especiales precisas.

En **Francia** el dilema entre igualdad y eficacia se resuelve, en líneas generales, en favor del principio de eficacia y con un claro protagonismo del promotor, sea la Administración o los empresarios privados. En las nuevas urbanizaciones están regladas las tasas, obras y cesiones de suelo (sustitutorias del pago en metálico) a la colectividad como compensaciones proporcionales; mientras que en las zonas urbanas el mecanismo de compensación es por el valor del suelo necesario por los excesos de edificabilidad autorizados y optativos sobre el PLD o COS respectivos, además de unas doce clases diferentes de tasas urbanísticas aplicadas (*Tax Local d'Équipement*, TLE)[ver *ut supra* § 5 y, luego, § 22].

El dilema entre igualdad y eficacia se resuelve en **Holanda** de una manera ciertamente original: a través de la municipalización *de facto* del suelo urbanizable. Antes de la aprobación del plan que fija el uso urbanístico materializable, el Ayuntamiento compra el suelo objeto de la operación urbanística. Desde esta posición monopolística controla la ejecución de la operación y lo que es más importante, el precio tanto de venta de suelo como de las viviendas. Esto garantiza —una vez excluido el propietario— la ejecución del planeamiento sin obstáculos derivados de las múltiples propiedades y una recuperación

íntegra de las plusvalías generadas por la urbanización (por Ley, cada operación aislada debe cerrarse sin beneficios ni pérdidas, imputando todos los costes de gestión, etc.).

En **Italia** las nuevas urbanizaciones, salvo cuando son impulsadas por iniciativa pública y expropiación de la totalidad, se gestionan por iniciativa privada de acuerdo con el propietario o se deciden de oficio en el seno de Programas plurianuales de actuación (*Programmi pluriennali di attuazione*, PPA), donde se prevé el orden de prioridades de desarrollo (para un mínimo de 3 años y máx. 5 años), incitando a los particulares a formular los planes o, en su defecto, ser expropiados. La *convenzione edilizia*, además de los costes de la urbanización primaria (infraestructuras) y la cuota correspondiente de la secundaria (cesiones de suelo para dotaciones y servicios públicos), según el *Piano di Lotizzazione Convenzionata* (PLC) y el *di Recupero di Iniziativa Privata* (PRP), se conciertan las obras externas y las cuotas correspondientes. Igualmente que en otros casos, el principio es el de eficacia, sin entrarse en cómo se redistribuyan internamente los costes los propietarios o accionistas interesados.

La opción por la que se decanta el urbanismo **suizo** es por la de la *igualdad* de derechos y cargas. No existe propiamente un sistema de compensación de beneficios y cargas entre propietarios, aunque puede realizarse a través del mecanismo reparcelatorio. La *eficacia* se realiza fundamentalmente mediante la técnica expropiatoria. El sujeto obligado es, normalmente, el propietario, aunque en su posición puede ser sustituido por promotores-empresarios.

En **Inglaterra**, como los planes tienen un carácter meramente orientativo y no vinculante, el *contacto* entre el organismo de planificación y la promoción se produce sólo al final, en el momento decisorio, con ocasión de la solicitud del *planning permission*. Aquí se establece el aprovechamiento que el promotor puede materializar, así como las condiciones y obras conexas en contrapartida, incluso temporales, en que debe llevarlo a cabo. En coherencia con la naturaleza de la propiedad y de la facultad de edificar, no existe ningún mecanismo de equidistribución de beneficios y

cargas entre los propietarios afectados, salvo los que ellos interna y libremente se autoestablezcan.

En los **Estados Unidos** se intenta conjugar los dos polos. En favor de la igualdad concurre la prohibición de cualquier trato discriminatorio irrazonable o arbitrario entre los propietarios colocados en una situación similar. En favor de la eficacia concurre, en cambio, todos los mecanismos dirigidos a favorecer el acuerdo, el pacto, la transacción entre los propietarios con la Administración actuante.

En el caso **español**, ante la disyuntiva indicada, igualdad *versus* eficacia, se apuesta en la legislación estatal claramente a favor de la igualdad entre los propietarios incluidos en el mismo ámbito de gestión, expresado con *el principio jurídico* básico de la **equidistribución** (vigente desde 1956 y caso único en el derecho comparado) del derecho y el deber de la propiedad fundiaria al reparto equitativo (perecuación) de las cargas y beneficios derivados del planeamiento urbanístico entre los propietarios del suelo afectados por un nuevo desarrollo, según el

plan y en proporción a sus aportaciones respectivas. A partir de las determinaciones objetivas de planeamiento en un determinado ámbito territorial más o menos homogéneo (área de reparto, sector, unidad de actuación), el propietario de cada metro cuadrado de suelo podrá apropiarse del 90% (o del 100%, según las clases de suelo) del valor del aprovechamiento futuro edificable fijado por el plan, a costa de cuyo beneficio pagará todas las obras de urbanización de su ámbito. Esta igualdad se cumple sólo en el suelo urbanizable futuro, pero no en suelo urbano; ya que en éste las legislaciones autonómicas y los propios planes dejan amplios márgenes de discrecionalidad municipal. Esto lleva a que la pretendida igualdad universal entre los propietarios se reduce a una igualdad formal relativa que no material, dado que el 90% de algo depende justamente de la importancia o cuantía de este algo, lo que puede hacer injusta la distribución si el Ayuntamiento no genera y atribuye los aprovechamientos con el plan adecuadamente justificados en el interés general.

§9. Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones o compromisos del titular/gestor de la ejecución urbanística

El incumplimiento de las obligaciones del gestor de la ejecución urbanística está **sancionado** en todos los ordenamientos. Ahora bien, estas sanciones pueden ser muy variadas. En casi todos, si el incumplimiento es grave (por ejemplo, edificar sin autorización o título administrativo) puede suponer la demolición de lo edificado, la imposibilidad de su reconocimiento, con la consiguiente repercusión sobre el disfrute de los servicios públicos e, incluso, la expropiación sancionadora (algunos Cantones suizos y España).

En **Alemania** la única obligación que con carácter general pesa sobre el propietario implicado en el proceso urbanístico es el pago de la urbanización a través de las contribuciones especiales. Su impago produce las mismas consecuencias que el impago de cualquier otro tributo.

En **Francia** el incumplimiento de las obligaciones del gestor de la ejecución urbanística produce, en el caso de la falta de realización de los trabajos de construcción o de la de los de urbanización, la caducidad de la licencia correspondiente.

En **Holanda** el incumplimiento de las determinaciones del *Bestemmingsplan* tipificadas como infracciones son

merecedoras de sanciones penales. En cambio, la venta o cesión en régimen de derecho de superficie de parcelas adquiridas para su urbanización por la Administración municipal está sometida a las condiciones establecidas en los propios contratos civiles. Su incumplimiento determina la extinción del negocio, con mutua devolución de las prestaciones pactadas.

En **Italia** el incumplimiento de las obligaciones que en la ejecución urbanística pudiera establece la *concesione edilizia* puede ser merecedora de sanciones penales, administrativas, civiles y otras accesorias, sin olvidar, en función de la gravedad de la

infracción, la demolición y la restauración de la realidad alterada como consecuencia de la conducta infractora.

Las Administraciones **suizas** pueden imponer sanciones e, incluso, en algunos Cantones, una suerte de expropiación sanción, si el incumplimiento deriva del gestor o promotor privado o de los propietarios. En el caso de que el incumplidor sea la Administración, cabe la sustitución por parte de los propietarios.

En **Inglaterra** las condiciones cuyo incumplimiento puede determinar algún tipo de reacción son las contenidas en el *planning permission*. Es muy infrecuente que se ejecute la edificación sin *planning permission* o sin ajustarse a sus condiciones. En éste último caso, el incumplimiento de los plazos para comenzar la edificación determina la caducidad del *Permission*, mientras que el incumplimiento de cualquier otra condición puede determinar la demolición de la obra a expensas de la propiedad.

En los **Estados Unidos** la reacción administrativa del Municipio puede ser muy variada. En general consiste en el no reconocimiento de lo edificado. Además, puede suponer la imposibilidad de que lo edificado pueda disfrutar de los servicios públicos correspondientes, haciendo inviable su explotación económica.

En **España**, ante el incumplimiento del propietario de sus obligaciones para iniciar su planeamiento o los deberes de cesión, equidistribución y urbanización o edificación en los plazos prescritos o la comisión de una edificación con infracción urbanística, según las leyes autonómicas, la reacción administrativa puede oscilar desde la desclasificación del suelo, a la sustitución por concurso del promotor o urbanizador por otro que actúe en su lugar, o el cambio del sistema de gestión, la demolición de lo edificado indebidamente o, hasta incluso, la expropiación total de derechos y la venta forzosa del solar y lo edificado en pública subasta.



PARTE III. SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

§10. Tipología y caracterización de los planes. Carácter del planeamiento: físico-indicativo o jurídico-vinculante, prescriptivo y programador. Grado de vinculación del Plan: vinculante o indicativo; en todo o en parte de sus determinaciones; para la Administración y para los particulares. Contenido físico o jurídico-económico del Plan que «delimita» el contenido de la propiedad fundiaria.

En todos los ordenamientos estudiados existen dos niveles de planeamiento. En el **primer nivel** se sitúan los **planes indicativos** de carácter directivo, estratégico y programático que contienen la ordenación general y estrategias de desarrollo, no soliendo contener determinaciones vinculantes para los propietarios, aunque sí para las Administraciones. En el **segundo nivel** estarían los **planes operativos**, en el sentido de que incluyen la ordenación física urbanística propiamente dicha del suelo y que se traduce —en función del interés general— en límites al derecho de propiedad y concreciones prescriptivas y vinculantes para los propietarios. Por tanto, los tipos o clases de planes que integran un y otro nivel varían en función de la organización territorial, por la que los niveles territoriales *superiores* elaboran planes del primer tipo y los *inferiores* del segundo tipo. Puede decirse que se cumple una suerte de regla según la cual, a mayor proximidad a los ciudadanos, el instrumento de planeamiento contiene una ordenación más precisa y, por consiguiente, crece la intensidad de su vinculación directa a la propiedad. Ahora bien, entre unos y otros debe guardarse, al menos, la coherencia precisa para que pueda hablarse de un sistema. Los instrumentos de los que se sirven los distintos ordenamientos para implementar esa coherencia pueden ser muy variados (jurídicos o extrajurídicos, en «cascada» o jerárquicos, de control de oportunidad o legalidad, razonabilidad; etc.).

En **Alemania** existen cuatro grandes tipos de planes urbanísticos:

- (i) los de ámbito federal, integrales (*Gesamtplanung*) o sectoriales (*Fachplanung*);
- (ii) los de ámbito Estatal de los Länder (*Ländesplanung*, LP, y *Ländesentwicklungsplan*, LEP);
- (iii) los de ámbito municipal o comarcal (*Flächennutzungsplan*, FnP, plan de usos del suelo); y
- (iv) los parciales o de detalle (*Bebauungsplan*, BbP, plan de edificación).

El de ámbito municipal contiene las estructuras fundamentales de la ordenación general y estratégica urbanística de ese nivel, con determinaciones vinculantes para la Administración, que, a su vez, desarrollan las que indiquen los *Ländesplanungen* territoriales. El *Bebauungsplan* desarrolla parcial y detalladamente las determinaciones del anterior para áreas concretas del término municipal, incluyendo vinculaciones concretas, alineaciones, alturas, usos, etc. para los particulares.

Los instrumentos de planeamiento principales del sistema **francés** eran dos

[hasta la LSRU de 13-12-2001]: el *Schéma Directeur* (SD) [sustituido por el *Schéma de Coherence Territoriale* (SCT)] y el *Plan d'Occupation des Sols* (POS) [sustituido por el *Plan Local d'Urbanisme* (PLU) y la *Carte communale* para los municipios pequeños; cfr. sección Internacional de este mismo n.º CyTET, 127]. En cuanto a su *carácter*, el SD es un instrumento directivo, estratégico y programático que define las orientaciones fundamentales de la ordenación del territorio de los municipios que presentan una comunidad de intereses económicos y sociales, constituyendo una unidad geográfica, no tanto administrativa. El POS es propiamente el instrumento común de la ordenación urbanística municipal que se trata de un planeamiento físico y a la vez jurídico, vinculante, de carácter normativo y de fijación precisa de la zonificación del suelo y de cada finca en particular, a través del coeficiente de ocupación del suelo (COS). En cuanto al *grado de vinculación* de uno y otro son muy distintos. Los SD son sólo vinculantes para las Administraciones públicas y no para los particulares, a los que se obliga sólo a través de los POS que desarrollen al SD. Sin embargo, la masiva aprobación de POS sin contar con el previo

SD los ha puesto en cuestión. En cambio, los POS tienen eficacia jurídica vinculante para las Administraciones públicas y para los particulares. Por contra, también cuenta con determinaciones de vinculación meramente indirectas, pues se limitan a delimitar espacios, sin fijar el contenido normativo sustantivo que viene impuesto por otras normas. Sólo los POS tienen un *contenido* limitativo de la propiedad desde el momento en que fijan para cada parcela, en función de la zona o zonas en que esté enclavada, su reglamentación de detalle y, en especial, el señalamiento para cada finca de la edificabilidad objetiva (COS) y de los topes para superarla.

En **España** la regulación del planeamiento urbanístico es competencia exclusiva de las leyes de las Comunidades Autónomas, de donde se produce una divergencia autonómica dentro de un esquema «tradicional» general:

- Nivel estatal: no existe ningún Plan estatal de ordenación del territorio ni de urbanismo, por no ser la ordenación integral del territorio competencia del Estado.
- Nivel autonómico: los instrumentos de planeamiento territorial establecidos por las diferentes leyes de las Comunidades Autónomas son numerosos en rango, vinculación y temáticas (Planes y directrices regionales, estratégicos, parciales, sectoriales, etc.)
- Nivel propiamente municipal: los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden diferenciarse bastante homogéneamente en tres grupos:
 - *Planeamiento general municipal*: Plan General Municipal de Ordenación y Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal que determinan sobre la totalidad de cada municipio su modelo físico de desarrollo, estableciendo la estructura general, la clasificación y calificación del suelo y «delimitando» el contenido de la propiedad urbana (a través del régimen del suelo y del aprovechamiento subjetivo por atribución).
 - *Planeamiento de desarrollo* o planes particularizados del planeamiento general: *Programas de Actuación Urbanizadora* en suelo urbanizable no

sectorizado; *Planes Parciales* (que pormenorizan las determinaciones en suelo urbanizable sectorizado), *Planes Especiales* (de carácter integral o sectorial), etc.

El planeamiento urbanístico español ha tendido a ser físico-jurídico, prescriptivo y, en parte, programador y vinculante; vinculante, tanto para la Administración como para los particulares. No obstante, la tendencia actual de las leyes autonómicas es a reducir el grado de vinculación jerárquica, diferenciando entre decisiones o determinaciones estructurales o estructurantes (referentes seguros y vinculantes de pocas cosas) y pormenorizadas (más variables y flexibles); temporalmente se tiende a que la vinculación se produzca sólo desde el momento en que se apruebe el plan más detallado de aquellas actuaciones que se programen en el planeamiento.

En **Holanda** cada nivel territorial tiene su competencia para aprobar sus propios instrumentos de planificación territorial. Ahora bien, la vinculación de esos instrumentos es creciente a medida que es mayor el grado de detalle de la ordenación que contiene. Los niveles de instrumentos de planificación son cuatro:

- (i) los de alcance nacional, el *Rijksplanologische Kernbeslissingen* (RpK) o decisión clave de planificación Territorial;
- (ii) los de alcance provincial, el *Streekplan* (SeP) o plan regional;
- (iii) los de ámbito municipal, el *Strukturplan* (SuP) o plan de estructura; y
- (iv) el *Bestemmingsplan* (BeP) o plan parcial y detallado.

Todos ellos varían en su carácter, grado de vinculación y contenidos de menos a más. El RpK y el SeP son de carácter directivo o indicativo. Plasman, respectivamente, la política nacional y regional relativa a la ordenación del territorio nacional o provincial. Carecen de fuerza vinculante para los particulares, aunque las Administraciones territoriales inferiores que pretendan separarse de sus indicaciones deberán contar con una justificación suficiente. Su vinculación es para la práctica

política y de inversiones públicas, recogiendo las líneas maestras de la política del Gobierno en lo relativo al planeamiento físico, las necesidades de suelo para la realización de las políticas sectoriales de ámbito nacional, los proyectos estratégicos de gran trascendencia, señalando el marco orientativo y de integración de las políticas estatales y municipales con incidencia sobre el territorio, etc., y pudiendo establecer, al igual que el RpK, qué decisiones son básicas y cuáles debe realizar el Ejecutivo provincial conforme al plan. En el ámbito municipal, el SuP indica a grandes rasgos el desarrollo urbanístico deseable en el horizonte temporal establecido, sin ser vinculantes sus determinaciones. En cambio, el BeP establece los objetivos de uso del suelo, localización de usos y desarrollos pormenorizados, instrucciones sobre los usos de suelo propuestos y de las edificaciones, así como las condiciones en que debe procederse a su revisión. El BeP es el único instrumento directamente vinculante para la Administración y para los particulares, quedando plenamente legitimada por él la utilización del procedimiento expropiatorio.

En **Italia** la naturaleza del plan es muy discutida. El punto de consenso alcanzado es expresivo de esta misma discrepancia. Se entiende que los planes están a caballo entre una norma reglamentaria y un acto administrativo de carácter general. Ahora bien, esta naturaleza no pone en cuestión ni su carácter, ni su grado de vinculación, ni su contenido, estrictamente asociado a su condición de instrumento jurídico. Su enorme variedad no es obstáculo para su clasificación ordinaria en planes *estructurales o directivos* y planes *operativos*, en función de la naturaleza de su vinculación jurídica. Son planes del primer tipo los de ámbito regional: *Piano Territoriale dei Coordinamento* y *Piani Paesistici Regional*. Mientras que el primero afronta la ordenación territorial en su globalidad, los segundos se concentran en el problema paisajístico. Por contra, los plenamente operativos, en sentido propio, se sitúan en el ámbito municipal: *Piano Regolatore General*, *Pianni Attuativi*, *Piano Particolareggiato*, entre otros. Por último, por efecto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los instrumentos de planeamiento operativo se circunscriben a la delimitación de la facultad

edificatoria, pero no se le reconoce un efecto constitutivo de esta facultad.

Los instrumentos de planeamiento existentes en el Derecho **suizo** son de naturaleza y alcance cantonal o municipal. En el primer nivel se sitúa el *Plan Director del Cantón* que define las grandes líneas de desarrollo territorial. Su contenido es fundamentalmente físico. En el segundo nivel, los *Planes de Afectación*, que disciplinan el uso admisible del suelo, son de contenido jurídico-urbanístico en cuanto determinan los usos del suelo admisibles y definen las zonas edificables, agrícolas y protegidas, vinculando tanto a las Administraciones como a los particulares. Cada Cantón determina los grados y ámbitos de estos planes. A su vez, pueden ser objeto de desarrollo a través de planes de detalle.

En **Inglaterra** los instrumentos de planeamiento físico tienen un carácter orientativo y no vinculante: se limitan a diseñar un marco-guía de referencia para las actividades de gestión urbanística. No obstante, existe cierta jerarquía desde el momento en que, por un lado, las directivas superiores (*Policy guidences*) deben ser materializadas por los planes inferiores y, por otro lado, todos los planes están sometidos al control centralizado del Secretario de Estado para el Medioambiente, aunque sean aprobados por la Autoridad local correspondiente. Los instrumentos de este planeamiento indicativo son nacionales (*Planning Policy Guidance*), regionales (*Regional Guidance*) y locales. Los dos primeros contienen guías o directivas elaboradas y aprobadas por el Secretario de Estado para el Medioambiente que concretan la política de ordenación del territorio de alcance nacional y regional; política a la que deben ajustarse los instrumentos locales. La política de ordenación territorial que se extiende a la totalidad de los Condados (principalmente rurales) se plasma en los *Structure Plans* o planes estructurantes (StP). Se trata de un plan de carácter indicativo, esquemático y orientativo que establece el marco estratégico de referencia para la urbanización y grandes usos del suelo, de manera esquemática y global, sin especificar localizaciones. Este marco debe ser coherente, en primer lugar, con las directivas nacional y regional, y en segundo lugar, con la planificación de los Condados

colindantes. La planificación que contiene debe tener un horizonte temporal no inferior a 15 años, y debe permitir, en dicho periodo, el desarrollo de las principales actividades urbanísticas previsibles, admisibles o recomendables. Los Distritos metropolitanos, a su vez, elaboran y aprueban los *Local Plan* (LoP) que contienen el marco orientativo de la actividad urbanística, a concretar a través de los correspondientes actos de urbanización y edificación. Cumplen dos funciones principales: establecer con mayor concreción la asignación de emplazamiento para los nuevos desarrollos urbanísticos y los criterios que aplicará la Administración metropolitana en la gestión y control urbanístico; criterios tales como los relativos a la tipología edificatoria particular, desarrollo permitido (polución, impacto visual, etc), objetivos a alcanzar establecidos por las políticas sectoriales (protección ambiental, de edificios, de transporte, etc.). En ningún caso contienen estándares u obligaciones, que sólo se concretarán con la autorización correspondiente que se pretenda con cada *Scheme*, pudiendo fijar tipos de criterios, condiciones u obligaciones a imponer en situaciones particulares. Sus previsiones deberán tener un ámbito temporal de eficacia de, al menos, 10 años. Por último, también existen planes sectoriales relativos a extracción de minerales (*Minerals Local Plan*) y residuos (*Waste Local Plan*).

Al margen del sistema de planeamiento inglés hasta ahora expuesto se sitúan las áreas de planificación diferenciada. Son las *Enterprises Zones* y las *Simplified Planning Zones*. Su objetivo es simplificar al máximo la planificación y gestión urbanística. En las primeras, son las agencias públicas *Urban Development Corporations* las encargadas de llevar a cabo la ordenación y gestión

urbanística, sin necesidad de la conformidad con los planes existentes ni de las administraciones locales en que se ubiquen (extraterritorialidad jurisdiccional), y el desarrollo urbanístico no precisa del habitual *planning permission*. En las *Simplified Planning Zones*, el plan especifica los usos permitidos y algunos estándares de urbanización, la zona recibe una aprobación global definitiva y los desarrollos propuestos por los promotores no están sometidos tampoco a los mecanismos reglados de la gestión urbanística.

El sistema federal **norteamericano** conduce a formular con enormes cautelas cualquier generalización a este respecto. No obstante, los instrumentos más usuales son los *Master Plan*, *Official Maps*, *Zoning ordinances* u *Ordinances* y *Subdivision regulations*. En atención a su función y ámbito territorial, llevan a cabo la ordenación del municipio o de una zona o área determinada. En todo caso, el instrumento central de ámbito de Condado es el primero, el *Master Plan*, que estructura el planeamiento urbanístico del Municipio, «es algo parecido a una constitución, dado que los instrumentos de planeamiento subsiguientes deben ser compatibles o conformes con el *Master Plan*». Los *Official Maps* realizan la ordenación general del territorio y determinan el trazado de las infraestructuras públicas básicas (calles, conducciones de aguas, colectores de aguas residuales, etc). Las *Zoning ordinances* u *Ordinances*, simplemente, son instrumentos de mayor concreción que realizan la zonificación detallada del territorio, con la atribución de usos permitidos y excluidos. Por último, las *Subdivision regulations* preceden a la ordenación urbanística precisa de áreas o polígonos de urbanización futura.

§ 11. Garantías públicas de la participación activa de los propietarios o ciudadanos en general en el proceso de información pública del planeamiento: derechos derivados

En todos los países estudiados, en los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación, se establecen **garantías expresas y precisas de participación de los ciudadanos** y también de las otras Administraciones públicas interesadas. A este respecto, las formas y procedimientos de consulta interadministrativa van muy ligadas al sistema territorial de gobierno en cada país, según sea federal, regional o centralizado. Las mayores diferencias residen, no en la participación democrática ciudadana en la elaboración de los planes, similar en casi todos ellos, sino en los requisitos de exposición pública de cada licencia de edificación para recibir impedimentos o aceptaciones de los vecinos. También en algunos países se han arbi-

trado instituciones para hacer más efectiva la participación, por ejemplo, siendo un agente de la autoridad no vinculado jerárquicamente a la Administración urbanística quien conduce la fase de audiencia y la elaboración de un informe final imparcial.

En líneas generales, los procedimientos de participación pública en los procesos de planeamiento local, en casi todos los países constitucionalizados o continentales, tienen características muy similares, de aprobación administrativa local, información pública para recibir escritos de quejas u objeciones, y nueva aprobación definitiva por el órgano local o/y el órgano superior competente. Los márgenes de discrecionalidad política o de oportunidad (no de legalidad) de las administraciones públicas para adoptar unas u otras propuestas o alegaciones son siempre amplios. Como nota diferencial con el sistema español, cabe aducir que en varios países sólo pueden alegar o reclamar contra el plan local los que sean propietarios o residan en el área, únicos titulares de derechos, *interesados* o afectados. Las variaciones de detalle no hacen al caso, por lo que baste resumir el caso inglés, por su originalidad para nosotros.

En **Inglaterra** el procedimiento se inicia con el sometimiento a información pública del borrador del plan para que cualquier interesado pueda presentar *written statements* u *objections* (alegaciones por escrito). Sobre estas alegaciones versará la fase de examen y discusión pública (*examination in public* o *public inquiry*) del plan y de las objeciones. La peculiaridad radica en que esta fase está dirigida por un inspector elegido por el Secretario de Estado competente en la materia, para que, sin vinculación con la Administración local, informe sobre las alegaciones presentadas y recomiende las

modificaciones a introducir en el plan. La autoridad local discrecionalmente incorpora o rechaza las recomendaciones y expresa de forma justificada su decisión final en un informe público. La no incorporación de las recomendaciones del inspector puede motivar un recurso de alzada ante el Secretario de Estado. Por contra, el Secretario de Estado puede intervenir en cualquier momento del proceso si considera que el plan no se adapta a la política regional o nacional. En estos casos, la aprobación definitiva del plan se condiciona a una *nota de conformidad* del Secretario de Estado.

§12. Grado de flexibilidad y modificación del planeamiento. Procesos generales de tramitación: cuándo, cuánto y cómo se puede producir su aprobación, modificación o revisión. Condiciones y cautelas

En todos los ordenamientos estudiados cabe la **modificación** o **revisión** del planeamiento, al menos, siguiendo el mismo procedimiento arbitrado para su aprobación y con respeto de las garantías de participación de todos los interesados. En algunos casos (Holanda), la flexibilidad viene dada por la generalidad del plan que admite, vía gestión urbanística, diversas opciones.

En **Alemania** el procedimiento para la modificación y revisión del planeamiento está sometido a las mismas reglas que el dirigido a su aprobación. No obstante, existe un procedimiento simplificado para las modificaciones de menor importancia. En todo caso, se requiere la audiencia de todos los interesados (otras Administraciones y particulares), así como la comunicación a la Administración superior de tutela (*Länder* o por delegación de éste, los *Kreise*) o la aprobación de ésta.

En **España** se diferencia la *revisión* o alteración integral del planeamiento como consecuencia de cambios importantes y estructurales de las condiciones del anterior; y las *modificaciones puntuales* que

afectarían a aspectos parciales o menores, llevando en ambos casos idéntica tramitación y participación públicas. Al ser los planes municipales muy deterministas y, una vez aprobados, requerir un gran esfuerzo para su elaboración y aprobación, sus modificaciones puntuales acumulativas pueden ser muy cuantiosas y discrecionales, exigiéndose revisiones integrales. Se supone que en ningún caso, a través de una acumulación sucesiva de modificaciones puntuales del planeamiento se podría llegar a una auténtica revisión de éste, mas la separación de la línea entre revisión y modificación es muy tenue.

Si bien el Código de urbanismo **francés** establece de manera taxativa la prohibición

de que las reglas y servidumbres del *Plan d'Occupation des Sols* (POS) puedan ser objeto de derogación, en la práctica se observa la mayor flexibilidad imaginable, fuente de corruptelas y de inseguridad jurídica. Una de las razones esgrimidas para explicar este desajuste radica en que el POS carece de instrumentos operativos de desarrollo. Los cambios en el planeamiento pueden obedecer o bien a la iniciativa del propio municipio (supuestos de revisión, modificación o supresión de emplazamientos reservados) o bien a la del Estado. En este último supuesto, lo que se pretende es que se acomode a los proyectos de interés general, a las nuevas determinaciones derivadas de un SD o a las leyes posteriores de urbanismo y ordenación. En todo caso, como ya se ha señalado, la generosidad de la regulación ha hecho posible la existencia de irregularidades en los procedimientos de modificación, fuente de corruptelas.

En **Holanda** la flexibilidad del planeamiento viene dada, en primer lugar, por las mayores o menores posibilidades de adaptación de sus determinaciones a la realidad urbanística a ordenar (según los criterios establecidos por el planificador en el marco del previo plan aprobado) y, en segundo lugar, por su modificación o revisión. Estas últimas no revisten una particular relevancia. La modificación o revisión cabe por el procedimiento establecido en la legislación urbanística que, en el caso de la revisión, será el mismo que el seguido para su elaboración y aprobación. Capítulo aparte es la flexibilidad derivada de la adaptabilidad del planeamiento. Puede afirmarse que la flexibilidad es obra de la gestión urbanística. Así, en función del grado de precisión del plan y por lo tanto de la necesidad o no de requerir planes y normas de desarrollo, se distingue entre el *Structuurplan*, que precisa con posterioridad de mayor concreción o detalle, y del *Bestemmingsplan* que no lo precisa. En este último caso, el grado de flexibilidad es máximo ya que, respetando las líneas maestras contenidas en el BeP, la ordenación urbanística vía gestión puede admitir varias posibles concreciones. Por otro lado, otro mecanismo de flexibilización del planeamiento viene de la mano de los denominados *objetivos de usos de suelo temporales*. Estos objetivos, así como las

correspondientes ordenanzas, tienen un periodo limitado de validez, aunque siempre deberá hacerse constar cuáles son los objetivos de uso y reglas definitivas que entrarán en vigor una vez superado dicho periodo.

El *Piano Regolatore Generale* (PRG) **italiano** tiene, una vez aprobado de manera definitiva por la *Giunta Regionale*, una validez temporal ilimitada. No obstante, puede ser revisado (al menos cada diez años) y modificado. La modificación se producirá en caso de sobrevenir nuevas circunstancias porque estos nuevos hechos o bien hacen imposible la ejecución del plan en los términos inicialmente aprobados, o bien no la hacen aconsejable. Según los casos, requerirá de la autorización o no del Gobierno regional.

En **Suiza** los Planes Directores son objeto de reexamen cada diez años y, en su caso, son revisados íntegramente. Igualmente pueden serlo como consecuencia del cambio de circunstancias, de nuevos objetivos o cuando sea necesario una solución más apropiada. También lo son los Planes de Afectación o de Usos. La legislación cantonal es la que establece en qué circunstancia es procedente la revisión o modificación.

La flexibilidad del planeamiento **inglés** radica en su carácter no vinculante y orientador de la gestión urbanística. No obstante, los planes deberán ser revisados, al menos, cada cinco años. En todo caso, será procedente cuando se de un cambio en las circunstancias. En el procedimiento de revisión o modificación se contemplan las cautelas comunes al de elaboración y aprobación: participación de los interesados, intervención de un Inspector delegado del Secretario de Estado para el Medio ambiente y el control de este último en el caso de falta de conformidad con la política nacional, regional o, en su caso, con las determinaciones del *Structure Plan*.

En los **Estados Unidos** los planes pueden ser modificados y revisados por el mismo procedimiento que el seguido para su aprobación. Esta es la regla general, aunque en esta materia, como en cualquier otra relativa al urbanismo, sea difícil su definición a la vista de la distribución de competencias y la organización federal del Estado.

§13. «Clasificación» del régimen jurídico de la propiedad del suelo: ¿se producen «clasificaciones» de suelo con efectos determinantes del régimen urbanístico o estatutario de las propiedades del suelo?

En **ninguno** de los ordenamientos estudiados el suelo se clasifica —en los términos jurídicos vinculantes y creadores del contenido estatutario de las propiedades que nos son conocidos en el Derecho español— a los efectos de conferir un estatuto a la propiedad que defina el **contenido jurídico-económico del derecho de propiedad** (ver *supra* §5). Otra cosa distinta es la calificación o zonificación (*zoning*) de los usos posibles, que tiene un valor orientativo de los admisibles y sólo restrictivo para los expresamente prohibidos por razones ambientales justificadas, cuyo efecto jurídico económico se realiza al pedir la licencia concreta de edificación y uso.

En **Alemania** la legislación urbanística (*Baugesetzbuch*) establece que el suelo se zonifica en suelo planificado por un *Bebauungsplan* con las suficientes determinaciones, suelo urbano sin plan y suelo rústico. Esta zonificación no tiene incidencia sobre la delimitación del derecho de propiedad, sólo establece los límites o condiciones del ejercicio de la facultad edificatoria que forma parte del derecho de propiedad. Tanto es así que, reunidas dichas condiciones, el propietario puede edificar, con o sin plan, sobre suelo planificado, no planificado o rústico, o sea, con independencia de la zona de que se trate.

En **Francia** no existe la distinción entre clasificación y calificación. Sólo cabe hablarse de calificación de características objetivas y usos del suelo (*zonage réglementaire*) que, materialmente, asume características propias de una operación de admisibilidad de usos urbanos para los agentes urbanizadores, no de obligación al sujeto titular, sin crear estatutos jurídicos de la propiedad del suelo, ni derechos, ni tampoco obligaciones, en cuanto a la mera condición de propietarios se refiere.

En **España** la clasificación del suelo (en *suelo urbano, urbanizable y no-urbanizable*) es la base para el establecimiento por la ley y el planeamiento del régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Así, los derechos y deberes de los propietarios de suelo son diferentes según la clase de suelo en la que resulte incluido un determinado terreno a partir de su situación de hecho o de otras circunstancias, conforme ya se ha esbozado en §5. Las diferencias que el planeamiento establece a través de la

«clasificación» del suelo (residencial, industrial, zona verde, viario, etc.) son paliadas o eliminadas a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas (aprovechamiento tipo, reparcelación, etc.) Sin embargo, las diferencias que el planeamiento genera a través de la clasificación del suelo no admiten ningún correctivo legal, conformando cada clase de suelo un compartimento estanco, regulador de derechos y deberes de los propietarios de esa clase de suelo.

En **Holanda** la clasificación del suelo se produce a los sólo efectos de establecer los usos, fines y destinos a cumplir o consolidar sobre ese suelo; no tiene ninguna incidencia sobre el régimen jurídico-urbanístico de la propiedad.

Tampoco en **Inglatera** existe una clasificación del suelo definidora del estatuto jurídico subjetivo de la propiedad del suelo; existe el *zoning*, la zonificación de usos, aunque con la virtualidad meramente orientativa, propia de todos los planes. Esta zonificación no garantiza ningún derecho a edificar ni exige el deber de hacerlo. Además existen otras zonas sometidas a un régimen de protección (Zonas de Especial Belleza Natural, Zonas de Gran Valor Paisajístico, etc.)

Ni en **Italia** ni en **Suiza** existe clasificación del suelo definidora del estatuto jurídico subjetivo de la propiedad del suelo. Por último, en los **Estados Unidos** los planes dividen el espacio físico atribuyendo a cada unidad resultante la clasificación de *urbano* o *agrícola*. Sin embargo, a esta clasificación no se le anuda un régimen jurídico objetivo de la parcela, como ocurre entre nosotros.

§14. Calificación o zonificación de usos del suelo y su control: determinaciones de usos globales o/y pormenorizados que se especifican en los planes; niveles o grados de vinculación de su fijación; usos exclusivos, dominantes y prohibidos; ¿hay libertad y flexibilidad de usos?; en este último caso, modo de establecimiento de las infraestructuras, servicios y dotaciones, que deben ser prácticamente previos a la implantación real de los usos; ¿cómo se producen las recalificaciones del suelo y cómo participa o interviene la propiedad en su tramitación?

En todos los ordenamientos estudiados se contempla la zonificación o calificación de usos del suelo, edificabilidades máximas potenciales y sus condiciones ambientales o de molestias a terceros, con mayor o menor detalle, base histórica y racionalizadora del planeamiento físico-espacial. Estos usos constituyen el estatuto objetivo (no subjetivo) del suelo, limitando las opciones de aprovechamiento económico que sobre las parcelas puedan materializarse, estableciéndose los usos recomendables, admisibles con condiciones y los prohibidos en todo caso, incluso en Inglaterra, salvo justificaciones de interés público o social.

El *Baunutzungsverordnung* o Reglamento de edificación alemán contiene una detallada regulación de los usos globales y pormenorizados e, incluso, dentro de éstos, los que son admisibles con carácter general y los excepcionalmente admisibles. Estas determinaciones se convierten en estatuto objetivo de las fincas bien a través del plan (en el caso del suelo planificado) o bien directamente, sin necesidad de plan (en el caso del suelo no planificado).

En España, se entiende por calificación del suelo la adscripción de una tipología edificable y destino global o concreto a cada metro cuadrado de suelo afectado por la ordenación. En el planeamiento general el grado de detalle de la calificación del suelo es diferente en función de la clase de suelo de que se trate: en suelo urbano, salvo excepciones, la calificación es pormenorizada; en suelo urbanizable es global, necesiándose la aprobación de un Plan Parcial que pormenore los usos y tipologías globales. Las tipologías que señalen los planes son muy inflexibles y fijas, no así los usos admisibles señalados en los planes que son muy flexiblemente aplicados en el momento de la edificación; excepto los molestos o nocivos que deben sacarse a información pública previa. Las «recalificaciones» de piezas aisladas en suelo urbano con modificación del plan anterior son las más frecuentes y suelen acometerse discrecionalmente.

En Francia los POS [o ahora PLU] contienen simultáneamente una calificación global y otra pormenorizada o de detalle de los usos del suelo; global en la división del

territorio en clases de zonas prefijadas nacionalmente por sus condiciones objetivas (zonas urbanas U, naturales N y espacios sometidos a régimen especial) y subzonas pormenorizadas o de detalle para cada una de las subdivisiones que admiten dichas zonas (UA, UB, UR, ..., según sus destinos residenciales, industriales, etc., dominantes; y las NA o naturales de urbanización futura, NB o de edificabilidad reducida, NC o de protección agrícola o minera y ND o de protección especial, parques, bosques, etc.). Estos usos podrán tener la consideración de exclusivos, dominantes o prohibidos. No obstante, existe una enorme flexibilidad en cuanto a estas calificaciones; son muy frecuentes las recalificaciones.

En Holanda la calificación u objetivos de uso del suelo los establece el *Bestemmingsplan* o plan detallado y son de carácter vinculante. Estos usos pueden ser exclusivos o compartidos. Además, el plan contiene las reglas u ordenanzas de uso.

En Italia el *Piano Regolatore Generale* (PRG) debe contener, de acuerdo con la legislación aplicable, la localización de las infraestructuras públicas de interés municipal y supramunicipal y la zonificación de usos del suelo. Mediante este procedimiento, el PRG establece el destino de usos del territorio municipal, con la indicación de las características y tipología que deben observarse en cada zona. Esta operación la realiza con un elevado grado de discrecionalidad, motivando corruptelas y «tangentes», aunque debe garantizarse una imparcial

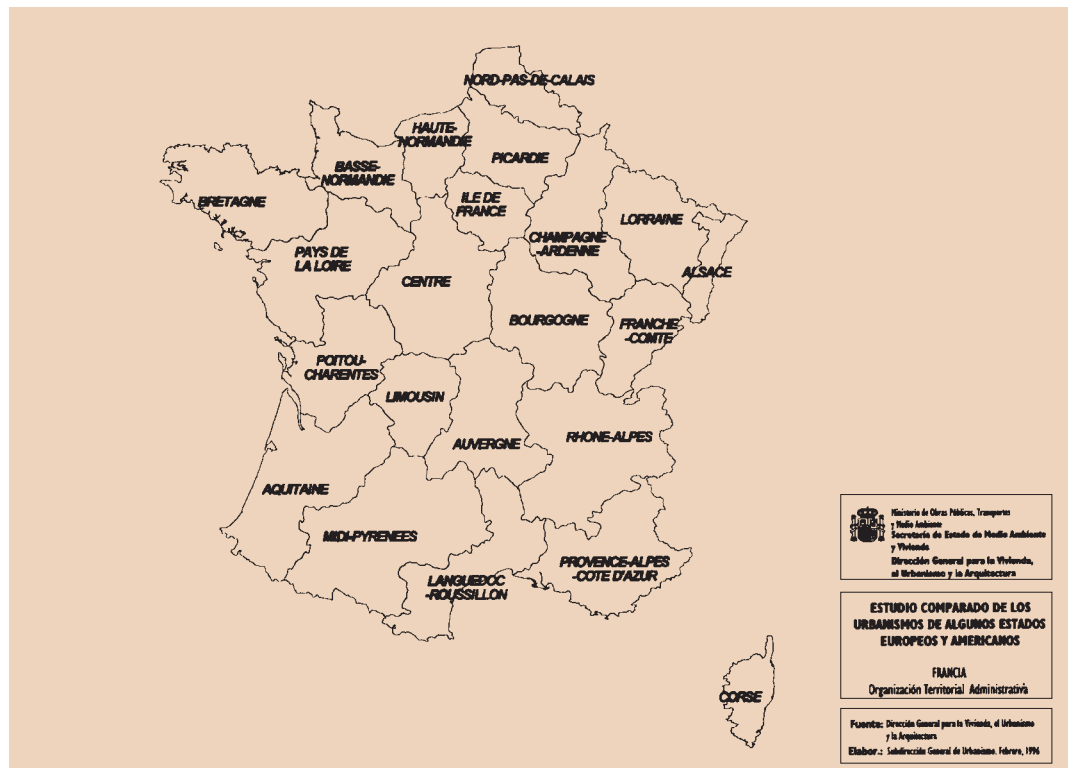
ponderación de los intereses públicos y privados en presencia.

La legislación federal **suiza** ha establecido que los Planes de Afectación o de Usos delimitarán como mínimo las zonas edificables, agrícolas y de protección. Igualmente fija los criterios en virtud de los que los planes podrán delimitar unas u otras zonas. Sobre la base de estos criterios, la legislación cantonal ha concretado una gran variedad de zonas que los planes pueden delimitar.

En **Inglaterra** la asignación final de usos a cada área, sólo referida indicativamente en la zonificación (*zoning*) del plan, es fruto de la concesión del *planning permission* en informes públicos y abiertos a toda objeción. En este momento las opciones abiertas de utilización del suelo se materializan, adquiriendo certeza tanto se aprovechamientos económicos como las cargas discrecionales impuestas a la urbanización. El *Structure Plan* del Condado define las grandes magnitudes de la actuación para cada uso y el *Local Plan* del Distrito, las localizaciones de

los usos generales y, en su caso, se especifican algunos detalles complementarios.

En los **Estados Unidos** los planes proceden a una calificación global de los terrenos y a la fijación de los usos específicos. Esta técnica recibe la denominación de *zoning* y a la norma que concreta tales usos, *Zoning ordinances*. Estas últimas pueden ser dictadas por los Ayuntamientos como consecuencia de la habilitación contenida en la Constitución del Estado o en la Carta Municipal. La recalificación debe producirse a través de la modificación de dichas *Zoning ordinances*, bien de oficio o bien a instancia de cualquier interesado. En cualquier caso, el control al que está sometida es similar a cualquier otra norma. Los criterios determinantes a este efecto son los de arbitrariedad, razonabilidad y suficiencia de la justificación del *police power* ejercitado, lo que no obvia las corruptelas propias de toda determinación favorecedora de unos terrenos y no de otros.



Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente
 Secretario de Estado de Medio Ambiente y Vivienda
 Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura

ESTUDIO COMPARADO DE LOS URBANISMOS DE ALGUNOS ESTADOS EUROPEOS Y AMERICANOS
 FRANCIA
 Organización Territorial Administrativa

Fuente: Dirección General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura
 Elaborar: Subdirección General de Urbanismo, febrero, 1994

§15. Estándares urbanísticos de calidad ambiental: ¿existen estándares concretos regulados por ley, reglamento o directivas sobre densidades, alturas, condiciones de soleamiento, de zonas verdes y arbolado, de calidad de la urbanización, de aparcamiento y otros equipamientos, de usos nocivos, admisibles y prohibidos, de protección del patrimonio histórico, etc.?

En todos los ordenamientos estudiados se contemplan **normas de aplicación directa relativas a la calidad ambiental**. Ahora bien, la competencia para su establecimiento varía en función de la estructura de organización territorial del poder y su sentido económico o ambiental. En algunos casos (Francia, Italia) se trata de normas imperativas en ausencia de plan, relegando en éstos su fijación. En caso de existir, su vigencia es meramente subsidiaria a lo establecido en éste. En Inglaterra las determinaciones orientadoras contenidas en los planes relativas a la calidad ambiental se convierten en vinculantes por obra de la negociación con ocasión del otorgamiento del *planning permission*. En España los estándares ambientales y de equipamientos públicos tienen un valor determinante en los efectos de la equidistribución de cargas y beneficios, ya que su suelo ha de ser cedido gratuita y obligatoriamente.

El *Baunutzungsverordnung* o Reglamento de Edificación **alemán** es enormemente detallado en la fijación de normas de directa aplicación (no se trata de «estándares urbanísticos» en los términos que nos son conocidos) relativas al número de metros cuadrados construibles y metros cúbicos de construcción por metro cuadrado de finca, alturas, forma abierta o cerrada de construcción, etc. Se trata de normas de directa aplicación, pero que, sin embargo, admiten, bajo determinados presupuestos, excepciones. También existen normas dirigidas a dar protección al medio ambiente y al patrimonio histórico.

En **España** los estándares de dotaciones de equipamientos públicos se refieren a las reservas mínimas de suelos para ser cedidos obligatoria y gratuitamente por equidistribución con cada plan parcial y al servicio de sus habitantes (equipamientos locales costeados íntegramente por la promoción) o entre varios sectores del Plan general por cumplir una función municipal (sistemas generales cuyo suelo sólo es cedido gratuitamente, pero sus infraestructuras y equipos son costeados por el Municipio). La cuantía (según la legislación autonómica) oscila entre 30 y 60 m² de suelo de cesión obligatoria de uso público interno a la actuación por cada vivienda o 100 m²t construidos, además de los viales interiores (25-30% de la superficie total) y los sistemas generales exteriores de función municipal que se definan en cada plan (tienen un estándar mínimo de 5 m²s/habitante para parques urbanos). Alguna ley autonómica ha llegado a establecer un total de 120 m²s/100 m²t, incluso equipamientos regionales.

En **Francia** el Código urbanístico y la legislación sectorial contienen infinitud de estándares de densidad, alturas, distancias, etc. que operan de manera imperativa en ausencia de POS y en otros casos de manera subsidiaria respecto de las determinaciones incluidas en el POS.

En **Holanda** no existen normas de ámbito nacional sobre calidad del medio urbano, aunque la legislación de vivienda establece los requisitos que deben cumplir estas edificaciones.

En **Italia** existen estándares urbanísticos de calidad ambiental fijados por la legislación estatal y, en su caso, regional. Además, son normas de directa aplicación en caso de no existir planeamiento. En los demás supuestos, su eficacia está condicionada a que sean recogidos en el instrumento pertinente. Entre estos estándares existen los relativos a parques, los que establecen obligaciones de respeto al hábitat, los relativos a las características de los edificios, etc.

El Derecho federal **suizo** nada dice sobre este particular. Corresponde, por lo tanto, a la legislación de los Cantones en materia de construcción y de ordenación del territorio la fijación en su caso de los estándares, así como a los Reglamentos u Ordenanzas locales.

En **Inglaterra** los estándares urbanísticos de calidad ambiental pueden estar contenidos en los planes (*Structure Plan* del Condado o *Local Plan* del Distrito) o en la legislación nacional sectorial. Si bien no son formalmente vinculantes, no pueden ser ignorados o contradichos. Las distintas agencias deberán pronunciarse a

lo largo del proceso de elaboración de los planes acerca de su conformidad con dicha legislación, por lo que deberán ser necesariamente tenidos en cuenta. También vía negociación, pueden ser impuestos a los solicitantes de los permisos. Todas las medidas contenidas en los planes deben apoyarse en la correspondiente memoria explicativa, justificadora de la opción elegida y de sus bondades en todos los planos y perspectivas. Desde este punto de vista también despliegan una especial eficacia de referencia constante. Por último, las normas técnicas de la edificación son de aplicación necesaria y común para todo el país.

En general, no existen en los **Estados Unidos** normas que establezcan estándares aplicables en todo el Estado o en toda la Unión. Es competencia local su fijación. Son los Municipios los que establecen tanto normas de seguridad y calidad de la edificación como de calidad ambiental; en ambos casos, en ejercicio de su *police power* general. Suelen plasmarse en los instrumentos de planeamiento. También existen, igualmente de procedencia local y formalización en los instrumentos de planeamiento, normas que fijan criterios estéticos y de protección del patrimonio histórico, en particular, de salvaguardia de determinados edificios.

§16. Otros parámetros normativos medioambientales para los planes que determinan o influyen en la calidad de vida y relaciones entre los mismos, tanto en zonas urbanas como rurales

En todos los ordenamientos estudiados se contienen variados parámetros ambientales vinculados a la calidad de vida.

En **Alemania** el *Musterbauordnung* (modelo o patrón uniformizador de las leyes de Policía Urbanística de los *Länder*, de 1959 y 1992) establece otros parámetros normativos medioambientales tales como anchuras y alturas de la entrada a las fincas; jardines para niños por número de viviendas; requisitos de los tejados; número de bañeras, duchas y ventanas en los cuartos de baño de las viviendas; etc., etc.

En **España** los estándares detallados de este tipo (además su regulación, emisiones, controles y sanciones que son autonómicas) son regulados por las Ordenanzas municipales concretas (ruido, emisiones, higiene, aparcamientos, seguridad, vertidos, recogidas, depuración, etc.)

La legislación sectorial **francesa** ha establecido estándares de esta naturaleza.

En los **Países Bajos** existe un importante cuerpo legislativo en materia ambiental. En particular, en materia de edificación se deberán cumplir parámetros

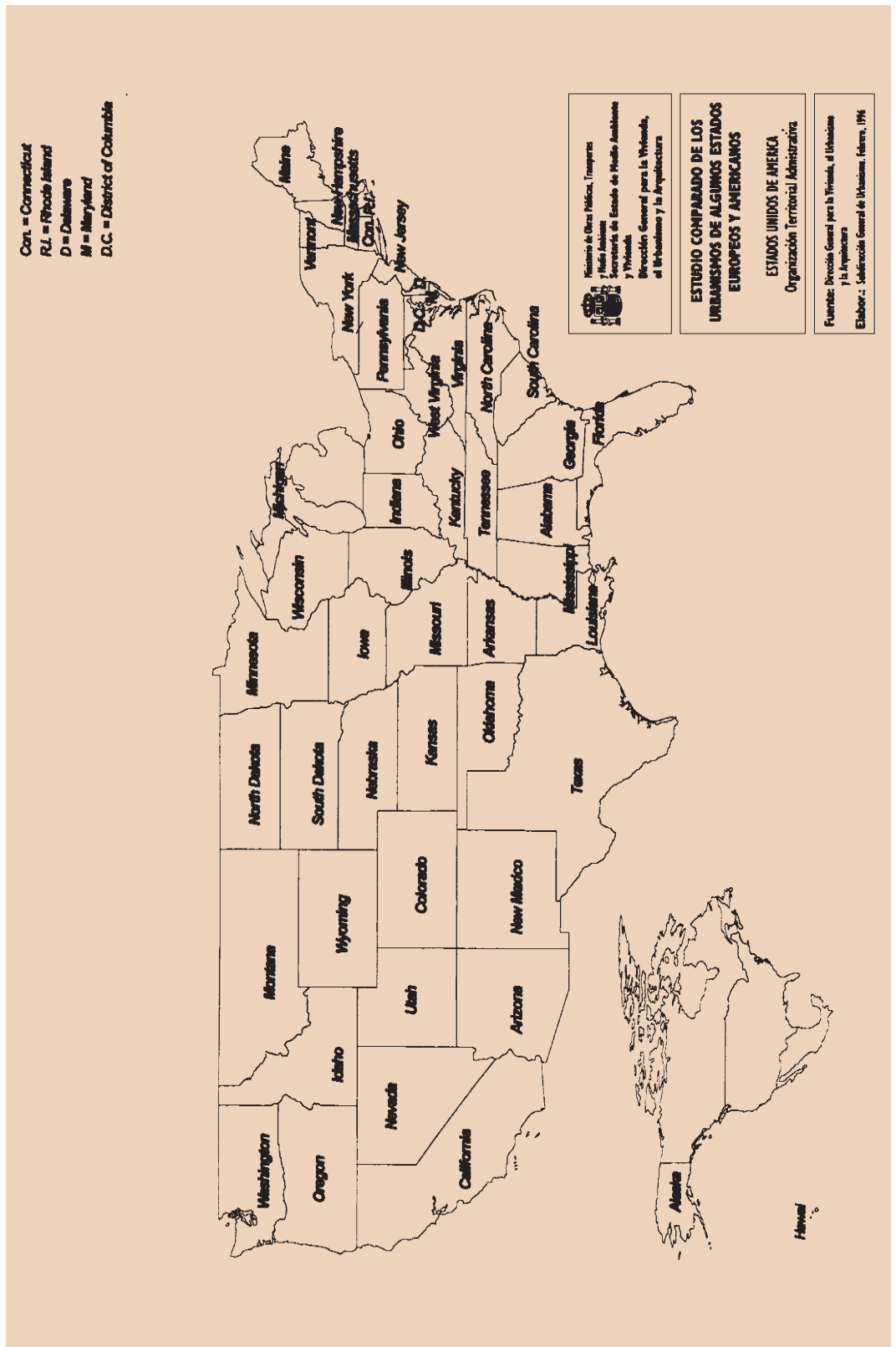
de esta índole, así por ejemplo, algunas edificaciones están sometidas a evaluación de impacto ambiental.

En **Inglatera** la legislación sectorial (bosques, aguas, agricultura, protección ambiental, ...) contiene otras determinaciones ambientales que deben ser necesariamente cumplidas.

En materia ambiental, la legislación **italiana** contiene una relación de bienes naturales y zonas que merecen una protección *ex lege*, sin perjuicio de que, por acto administrativo, se declaren como sujeto a especial protección otros bienes o zonas.

Una de las preocupaciones políticas y sociales centrales de la **Confederación helvética** se refiere a las cuestiones ambientales. Existe una frondosa legislación federal y cantonal relativa a esta materia.

En los **Estados Unidos** existe una importante legislación ambiental de competencia estatal, no federal.



PARTE IV. SOBRE LA GESTIÓN-EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y LA URBANIZACIÓN

§17. Aspectos conceptuales de la ejecución del planeamiento: ¿Proviene la gestión de un «urbanismo prescriptivo y dibujado» o de un «urbanismo indicativo, concertado y debatido» en cada actuación? La ejecución del planeamiento, ¿conlleva la edificación? ¿se vincula la autorización de urbanizar y edificar a alguna condición respecto al producto terminado, como precio máximo, calidades, etc.?) [vide §8]

En todos los ordenamientos objeto de estudio la **ejecución urbanística es responsabilidad de la Administración municipal** e, incluso, normalmente la **ejecución material de la urbanización**, si bien a costa de los propietarios beneficiados. Puede contemplarse la colaboración de los particulares en la ejecución o puede negociarse los términos de la ejecución, pero la responsabilidad última de la decisión y contenidos es, en todo caso, de la Administración. Puede afirmarse que, en la mayoría de los casos, la ejecución es de **índole concertada o negociada** para cada una de las operaciones urbanísticas. No obstante, debe distinguirse el «urbanismo concertado» francés o italiano, en los que la iniciativa e impulso programador son públicos, del inglés o americano en los que son privados. En uno y otro caso, se define para cada ocasión los términos de la ejecución. En el polo opuesto se sitúan Alemania, Holanda y Suiza, donde la **ejecución es una responsabilidad pública innegociable**, que expropia y urbaniza directamente, aunque en el seno del procedimiento se da una participación fuerte para permitir la integración de todos los intereses en presencia. El caso más peculiar o intervencionista se da en Holanda, donde la Administración se hace propietaria mayoritaria de suelo y urbaniza los nuevos terrenos, regulando los precios de venta final y plazos de edificación mediante contratos civiles privados. El caso español representa un urbanismo público cuasi-concesional de «ejecución privada subsidiaria» donde la iniciativa, legitimación e impulso son públicos, en general, y su imagen se refleja en un Plan creador de deberes y derechos y de certidumbre (seguridad jurídica), pero donde la financiación y ejecución material es llevada íntegramente en beneficio y a costa de los propietarios fundiarios.

En **Alemania** la ejecución urbanística es *responsabilidad exclusiva de la Administración municipal*. No cabe pacto, convenio o transacción a este respecto. Por lo tanto, el urbanismo alemán es prescriptivo y vinculante en el nivel del BbP. Ahora bien, en el procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos se garantiza de manera directa la participación activa en las decisiones y en el reparto de los costes entre todos los interesados, tanto públicos como privados. Por otro lado, es *la Administración la que debe llevar a cabo las obras de urbanización*, pero los propietarios son los que *deberán sufragar los gastos* (hasta un 90 por 100) de los costes de suelo expropiado, de la urbanización e, incluso, de las construcciones públicas al servicio de la urbanización, a través de *contribuciones especiales*. La edificación privada deberán llevarla a cabo los particulares de conformidad con el Derecho urbanístico de policía (en particular, las normas de calidad de la edificación) y el control de la

Administración que, inicialmente, se produce con el otorgamiento de la licencia. La edificación puede quedar condicionada siempre que haya gozado de algún tipo de ayudas públicas.

En **Francia** la ejecución del planeamiento se caracteriza porque:

- (i) no existen «sistemas» orgánicos de ejecución predeterminados (como los españoles). No existe un encadenamiento entre el planeamiento y su ejecución, desarrollándose por iniciativa pública o privada, según la extensión territorial de la urbanización, las normas urbanísticas de detalle que complementan al POS y el programa y realización de los equipamientos. Por lo tanto, se está en presencia de un *urbanismo concertado o pactado* con ocasión de cada actuación, en la que los particulares pueden participar, sin estar obligados a ello. Las normas generales del Código de Urbanismo se limitan a definir los objetivos generales de la

- ejecución-urbanización y la finalidad de la actividad de la Administración en este ámbito; y
- (ii) La *iniciativa pública es la más relevante* y puede servirse de la forma de *lotissement* o *Associations Foncières Urbaines* (AFU, asociación voluntaria, formalmente como el sistema español de *cooperación mixta administración-propietarios fundiarios*). La fórmula habitual de ejecución pública de la urbanización se hace en las *Zones d'Aménagement Concerté* (ZAC). Una vez delimitadas estas zonas, se procede a la redacción y aprobación de un *Plan d'Aménagement de Zone* (PAZ) que contiene las normas urbanísticas de detalle aplicables. Al mismo tiempo, se aprueba el programa de equipamientos públicos a desarrollar en la zona. Los modos de gestión son tres: (a) por gestión directa de la administración, por expropiación; (b) por concesión administrativa a un *établissement public d'aménagement* o una sociedad de economía mixta para la urbanización (SEMA), fórmula la más frecuente, también por expropiación; o (c) por convenio con una sociedad privada urbanizadora seleccionado por concurso administrativo, en la que los particulares que lo desean participan económicamente en el proceso urbanizador aportando sus terrenos (AFU). En consecuencia, la Administración condiciona la actividad urbanizadora al servicio de la realización de los objetivos de su política territorial y en particular, de viviendas y equipamientos públicos.

La ejecución urbanística en **Holanda** proviene de un *urbanismo prescriptivo y vinculante* mediante el instrumento de planeamiento correspondiente (*Bestemmingsplan*), aunque, como ya nos consta, este plan admite un considerable grado de flexibilidad; tanto es así que sus determinaciones pueden ser de orden global o criteriológico y requerir, según se establezca, el plan detallado de desarrollo o ejecución. Por lo tanto, se intenta combinar seguridad con flexibilidad, lo que se consigue, sin mayor obstáculo, desde el momento en que el principal actor de la

ejecución urbanística es precisamente la Administración municipal. Esta controla todo el proceso que va desde la planificación hasta la ejecución y venta de solares. El control sobre la ejecución lo consigue por la vía de la adquisición de la mayoría del suelo a urbanizar; adquirido, pasa a realizar la urbanización y, en su caso, la edificación. En efecto, *la ejecución urbanística está dominada por el sector público*. Una vez aprobado el *Strukturplan*, la Administración municipal va adquiriendo el suelo a precio de suelo rústico y, desde esta posición casi monopsónica, elabora y aprueba el *Bestemmingsplan*, «procurando» situar las zonas edificables en sus terrenos y las dotaciones públicas en los no adquiridos, procediendo a la ejecución ajustada al plan aprobado. Actúa al servicio del interés general, en consecuencia, como propietario privado de suelo, evitando la especulación que pudiera surgir del conocimiento anticipado por los propietarios de qué es lo que se va a ejecutar. Una vez adquirida esta posición privilegiada en interés general, procede a la venta casi monopólica de las parcelas para recuperar la inversión, sometido a la condición legal de que los beneficios cubran estrictamente los costes reales de cada operación en sí misma, sin sobreganancias especulativas; y en el contrato correspondiente de venta de las parcelas (mayoritariamente, el 70%, a ciertas asociaciones privadas de viviendas sociales, como las *Housing Associations* inglesas, sin ánimo de lucro) se establecen las condiciones precisas de plazos, obligaciones, etc., para la correcta ejecución, sin menoscabo de las contenidas en la licencia de edificación. Esto le permite impedir la especulación, estableciendo un control efectivo de los precios de mercado del suelo y la vivienda (mayoritariamente subvencionada) que de otro modo se dispararían, dada la escasez absoluta y elevados costos de preparación y drenajes del suelo urbanizado.

En **España** la ejecución urbanística está basada en el valor originario y prescriptivo del planeamiento y viene articulada por las exigencias derivadas del principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados. En el suelo urbanizable opera una suerte de modalidad de «subsidiareidad cuasi-concesional» por la

que se hace que al propietario fundiario le sea atractiva o persuasiva su intervención activa en el proceso, a cambio de garantizarle la financiación de las obras y un amplio margen de beneficios; es decir, el propietario interviene con el deber o contrapartida (función social) de urbanizar y ceder gratuitamente todos los suelos de uso público con cargo a esos beneficios previamente otorgados con el aprovechamiento urbanístico creado por el plan con su aprobación. Por lo cual, en el Plan general municipal (en el suelo urbanizable «sectorizado», *i.e.* programado, convenido o concertado) y en el plan parcial de desarrollo (en todos los casos, incluso en el urbanizable no-sectorizado o no-programado) han de determinarse cuidadosamente los valores medios de los aprovechamientos futuros, ya que con el 90% de este aprovechamiento lucrativo medio del plan (beneficios objetivados y homogeneizados por edificabilidades y usos, para todos por igual) habrán de financiarse y costearse todas las obras de urbanización y aún dejar beneficios que nutren el entero «valor residual del suelo» por cada metro cuadrado edificado. Así los propietarios integrados en una unidad de gestión o sector delimitado de iniciativa privada están obligados a ejecutar el plan que les afecta en sus propios términos, urbanizar, redistribuir costes y beneficios entre ellos (reparcelación) y ceder gratuitamente todos los terrenos públicos señalados y el suelo edificable necesario para soporte del 10% del aprovechamiento medio para uso de la colectividad (recuperación de plusvalías públicas). En el suelo urbanizable «no-sectorizado» las propuestas de planeamiento y urbanización son de iniciativa voluntaria, por lo que la aprobación del sector impondría su ejecución, incluso a los propietarios minoritarios renuentes. Como el valor del suelo a redistribuir entre los propietarios (una vez cedidos los suelos públicos) es función de la edificación y uso que sobre cada solar haya previsto el plan, la edificación suele abordarse para recuperar la inversión en la urbanización, pero puede posponerse y especular con el solar, aunque algunas leyes suelen prescribir que se edifique antes de dos años. Algunas leyes autonómicas vinculan la ordenación a que

un elevado porcentaje (el 50% o más) de las viviendas construibles se acojan a alguna de las formas de protección social o subvención pública a precios tasados.

En **Italia** la ejecución urbanística proviene, en la práctica, de un *urbanismo programado y concertado* para cada actuación urbanizadora. Los Ayuntamientos conciertan con los propietarios o, en su defecto o inactividad, siendo expropiados y concertando la *convenzione edilizia* con los grandes operadores para la ejecución del planeamiento, e incluso, su modificación, vía su ajuste a *Programas plurianuales de actuación* (ver §8) que marcan las prioridades y procesos de ejecución de las grandes infraestructuras y desarrollos.

En **Suiza** la ejecución urbanística es *competencia de los Cantones y Municipios*, en sus respectivos ámbitos competenciales. No obstante, la legislación cantonal ha establecido varias vías que hacen posible la *colaboración de los particulares* (distribución de la responsabilidad de la ejecución; encomienda a los particulares; asociación o sindicación de propietarios; ejecución anticipada, previo acuerdo municipal; ejecución por sustitución; ...) En todo caso, se requiere la autorización, concesión o contrato administrativo. Desde esta perspectiva, la ejecución proviene de un *urbanismo prescriptivo y vinculante*, aunque, como ya se ha indicado, también caben fórmulas dirigidas a concertar el modo y forma de la ejecución cuando el Municipio no la realiza. A este respecto merece destacarse la fórmula de la reparcelación o recomposición parcelaria. La Legislación federal la contempla como instrumento para la realización de los planes de afectación o de usos, pudiendo ser acordada, en su caso, de oficio por el Municipio. Por último, no existe relación de causalidad entre urbanización y edificación, ni vinculación temporal.

La principal característica del urbanismo **inglés** radica, por lo que ahora nos interesa, en que, por un lado, en cualquiera de sus escalas o niveles (menos en el último de la autorización precisa) el *planeamiento es puramente indicativo*, mientras que, por otro lado, es el *development control* (autorizaciones y licencias) la fase o momento en que se negocia con los interesados los términos en que debe realizarse la actividad edificatoria a *cambio de contrapartidas* en obras concretas

de muy distinta índole, plazos, calidades, *public facilities*, etc., en general, a cambio de las *planning gains* públicas y discrecionales en cada situación. Por lo tanto, desde este punto de vista, el *urbanismo es indicativo, concertado y consensuado en cada actuación, no prescriptivo ni garantista*. El acuerdo previo al otorgamiento del *planning permission* sirve para concretar estos extremos en cada actuación.

En los **Estados Unidos** no es posible establecer una regla general aplicable en toda la Unión, más allá de la formulación de reglas tan vaborosas como las relativas a la vinculación de la ejecución a lo previamente establecido en los instrumentos de planeamiento. No obstante el las *Zoning Ordinances* habilitan a que los particulares puedan iniciar sus actuaciones, previo

acuerdo con la comunidad local que establecerá las contrapartidas por aquellos costes externos de infraestructuras, servicios, parques, etc., que cada actuación concreta genere, sin extralimitarse más allá de unas *razonables* contrapartidas por la autorización. La ausencia de apoyatura en un planeamiento objetivado de los derechos y usos del suelo y basado en la capacidad discrecional de las autoridades locales, tanto en Inglaterra como en USA, para aceptar o no las propuestas urbanizadoras e imponer condiciones al promotor ha generado un proceso de exclusión generalizada de actuaciones de viviendas sociales, con fondos federales, basada en el llamado NIMBY (*Not In My Back Yard*, «donde quiera, pero no junto a mi casa», literalmente «no en mi patio trasero») que preocupa a las autoridades responsables.

§18. Normativa por la que se rige la ejecución urbanística: ¿el Derecho civil-mercantil o el Derecho administrativo? Actores o agentes reales de la ejecución del planeamiento y la urbanización. ¿Quedan claramente diferenciados los deberes, derechos y roles de cada uno de los tres agentes principales en la ejecución urbanística: propietarios suelo, promotores-urbanizadores y administración pública?

La ejecución urbanística en Alemania, España, Francia, Holanda, Italia y Suiza **se rige por el Derecho administrativo**, sin desconocerse el trasfondo de Derecho privado que existe en toda esta materia urbanística.

En los países anglosajones (Inglaterra y Estados Unidos) no se reconoce la distinción entre Derecho privado (*civil law*) y Derecho público (*public law*): el Derecho que ordena la ejecución es el **Derecho común** (*common law*), salvo cuando razones tácticas exijan que sea otro Derecho *especial*; el Derecho que disciplina las formas de ejecución se maneja con un enorme **criterio pragmático y discrecional**, en función de la finalidad que se pretenda alcanzar. Así, por ejemplo, en Inglaterra no existe un Derecho administrativo sistematizado y definido como un cuerpo con entidad propia integrante del ordenamiento jurídico (*common law*). Sin embargo, la actuación de las Administraciones públicas está sometida a leyes *especiales* que contienen un régimen distinto del *común*, constituyendo una suerte de «Derecho administrativizado». Puede afirmarse que la ejecución urbanística está sometida al Derecho administrativo en lo relativo a la actividad de la propia Administración. Sin embargo, en todo lo demás, es el *common law* el que disciplina la actividad urbanizadora (*urban development*), ya no sólo de los particulares sino también de la Administración.

En cuanto a los **actores reales de la ejecución** del planeamiento y de la urbanización deben distinguirse dos tipos de sujetos: por un lado, el responsable jurídico-político de la ejecución y, por otro lado, el que ejecuta materialmente la urbanización. En cuanto al primero no cabe duda de que **siempre es la Administración municipal, responsable y competente en la función pública de urbanizar, programar y aceptar o no**. En cuanto al segundo, normalmente también es la Administración pública, en lugar de o conjunta y **concertadamente con los empresarios particulares**. Ahora bien, en Inglaterra son los urbanizadores o promotores privados (*developers*) los que toman normalmente la iniciativa (salvo las urbanizaciones de viviendas públicas del *County*). En Suiza pueden ser también los propietarios-empresarios a resultados de autorización o contrato con la Administración, al igual que en Francia (*aménageur*) e Italia (aunque es una posibilidad complementaria o marginal a la ejecución pública). En Alemania y Holanda, la Administración ejecuta siempre la urbanización, bien en el primer caso cobrándosela a los propietarios favorecidos o bien por su condición de propietario cuasi-monopólico del suelo antes de urbanizarlo, en el segundo.

Los **deberes y derechos legales** de los procesos de ejecución de la urbanización **en ningún país** (excepto en Alemania, España y Suiza) **van referidos al propietario o titular del suelo**, en cuanto tal **condición subjetiva**, sino a los **empresarios, developers, o urbanizadores** que voluntariamente tomen la iniciativa, en su **condición objetiva** de tales interlocutores ante la Administración, para financiar y realizar en su lugar aquella función pública; sin perjuicio de que también puedan ser ellos mismos eventualmente propietarios de su suelo o asociarse con éstos.

En **Alemania** la Administración realiza las obras de urbanización a costa de los propietarios del suelo, que la sufragan (hasta el límite legal del 90 por 100) por la vía del pago de «contribuciones especiales a los ribereños», siendo éstos los obligados, en cuanto tales. En cambio, los propietarios materializan los actos edificatorios autorizados sobre sus parcelas. Debe advertirse que entre los gastos de urbanización a sufragar por éstos se cuentan no sólo las obras sino también los costes de obtención de terrenos para dotaciones públicas y primera instalación, así como los equipamientos y edificios públicos necesarios a su servicio.

En **Francia** los actores son (ver § 17):

- (i) la iniciativa pública, bien de gestión directa o a través de los *Établissements publics d'aménagement*, las *Sociétés d'Economie Mixte d'Amenagement*, SEMA, que actúan en las *Zones d'Amenagement Concerté*, ZAC); y
- (ii) los constructores o empresarios privados (*constructeurs* o *aménageurs*), a través de la *lotissement* o parcelación urbanística y las *Associations Foncières Urbaines* (AFU) o unión voluntaria de los propietarios en comunidad solidaria o sociedad *ad hoc*.

Sin embargo, es la *iniciativa pública* la que ocupa un destacado papel, mientras que el de la privada es un *rol* complementario (*lotissement*) o marginal (AFU). En todo caso, los deberes y obligaciones legales de pagar las tasas de equipamientos locales (*taxe local d'équipement*, TLE) se refieren al constructor, urbanizador o emprendedor de las obras (*aménageur, promoteur, entrepreneur*), aunque sean asociaciones voluntarias de propietarios los que urbanizan (AFU).

En **España** la ejecución urbanística se rige por el Derecho administrativo que se superpone alterando el estatuto de la

propiedad del Derecho civil. Los actores o agentes que despliegan el derecho conferido a la ejecución del planeamiento, conforme a la legislación estatal, son los propietarios de suelo (sistemas de *compensación* y parcialmente el de *cooperación*) y la Administración (sistema de *expropiación urbanística* que carece de sentido y no suele aplicarse nunca, ya que el justiprecio expropiatorio es el del valor urbanístico añadido y no el preexistente; ver §7). Los propietarios del suelo, en cuanto es aprobado el plan, patrimonializan el 90% del valor medio añadido (su aprovechamiento medio lucrativo), reservándose el 10% de éste para el patrimonio público y fines de interés social. Los empresarios urbanizadores tienen una importancia secundaria en la consideración de la legislación estatal, ya que son concebidos sólo como constructores contratados por los propietarios para hacer las obras públicas que han de cederse al dominio público. Sin embargo, en la realidad, las grandes urbanizaciones son promovidas y ejecutadas por empresas urbanizadoras que previamente se convierten en propietarios del suelo (con el coste que esta conlleva) o, en su caso, llegan a acuerdos privados con los propietarios del suelo. En algunas leyes recientes, en el sistema *concursal o concurrencial* el principal agente ejecutor del planeamiento es el urbanizador-concesionario seleccionado por concurso, ya sea propietario o no, quien es el que desarrolla la acción urbanizadora y toma el rol impulsor del proceso.

En **Holanda** el actor principal es la Administración municipal, como ya nos consta, aunque últimamente se han emitido directrices que otorgan cada vez más iniciativa y capacidad de gestión a los urbanizadores privados.

En **Italia** los actores reales de la ejecución del planeamiento son los

Ayuntamientos y los particulares. Este protagonismo se pone de manifiesto no sólo en la ejecución material de la urbanización-edificación sino también en la elaboración y aprobación del planeamiento de detalle necesario para que lo establecido en los planes se haga realidad. Los instrumentos de planeamiento de detalle de iniciativa y ejecución pública (*piano particolareggiato, piano per l'edilizia economico e popolare, piano per insediamenti produttivi y el piano di recupero*) conviven con los de iniciativa y ejecución privada (*piano di lotizzazione convenzionata y piano di recupero di iniziativa privata*)

En **Suiza** la Administración es la responsable de la ejecución, no obstante se admiten distintas vías de colaboración con los particulares, eso sí con el beneplácito de aquélla o en su sustitución. Por otro lado, los actores reales de la ejecución del planeamiento son los propietarios del suelo.

En cambio en **Ingllaterra** son la Administración (central y local) y los promotores particulares. Entre éstos

merecen destacarse a las agrupaciones nacionales de promotores que lideran las relaciones entre los promotores privados y las Administraciones (no más de quince grandes urbanizadores en toda Inglaterra). Debe llamarse la atención de que, por las características del urbanismo inglés, el papel que estos actores desarrollan es muy importante, máxime cuando se habilitan amplios ámbitos para la negociación y participación pública y abierta (*public inquiry*) de las contrapartidas (*planning gains*) con la Administración, en particular, con ocasión del otorgamiento de su autorización pública (*planning permission*). Puede afirmarse que, en la práctica, son los promotores-urbanizadores privados los que ejecutan el planeamiento, la urbanización y la edificación, negociando sus propuestas con aquélla y mediante opciones de compra con los terratenientes.

En los **Estados Unidos** los actores varían en función de cuál sea la forma elegida para llevar a cabo la ejecución (privada, pública o mixta).

§19. Formas de gestión, pública, privada o mixta de ejecución de los planes. Modo de realizar la ejecución del planeamiento: ¿existen «sistemas de actuación» *ad hoc* o cómo se regulan o se interviene en los procesos de urbanización entre particulares? [para la actuación directa de la Administración *vide* §21]

En ninguno de los ordenamientos estudiados existen sistemas de ejecución privada reglados o predeterminados administrativamente, al modo de los que existen en nuestro ordenamiento (compensación o cooperación). Las formas de ejecución varían en función del sujeto que tiene la iniciativa. Según este criterio, la ejecución puede revestir dos modalidades: la ejecución pública o privada. En Alemania, Francia y Suiza, la ejecución es predominantemente pública. En cambio, en Inglaterra, Estados Unidos e Italia es del tipo privado. El caso holandés es el más intervencionista público de todos. El caso español es de potente intervencionismo público para proteger y garantizar la valoración o justiprecio del suelo, la actuación urbanizadora y la ejecución obligada de los propietarios del suelo sin intervención pública directa sustitutoria. Por último, existen en cada uno de los ordenamientos, sobre la base indicada, múltiples modalidades y combinaciones de unas y otras formas.

En **Alemania** la forma ordinaria de gestión consiste en la realización por la Administración de las obras de urbanización y por los propietarios —previa obtención de la pertinente licencia— las de edificación, una vez realizada la urbanización conforme al Plan. Los procedimientos existentes de redistribución física de las parcelas rurales en urbanas (*Umlegung*) tienen como única finalidad regularizar linderos para hacer surgir fincas aptas para la edificación (sólo

formalmente parecida a la «normalización de fincas» o «concentración parcelaria» nuestra, mas no a la «reparcelación» y su fuerte contenido jurídico-económico).

En **España**, la original modalidad de gestión urbanística (que se instaura con la Ley del Suelo de 1956) ha podido calificarse como un urbanismo público de ejecución privada subsidiaria cuasi-concesional de propietarios de suelo, debido a que la legislación ha tratado de tutelar las relaciones, derechos, deberes y

compromisos que se establecen entre todos los propietarios fundiarios —agrupados forzosos en una mancomunidad de gestión encargada subsidiariamente de realizar todas las obras públicas en lugar de la propia Administración con cargo a los beneficios obtenibles por el valor añadido de los terrenos—, así como de las relaciones de éstos con los industriales constructores-urbanizadores, interviniendo para garantizarles a los primeros la conservación de su propiedad (aunque evidentemente disminuida por las cesiones) y amparando a los más débiles de los propietarios rústicos originarios, teóricamente los más frágiles y vulnerables ante estas operaciones financieras y empresariales de alto riesgo y muy larga duración.

- (i) La iniciativa *pública* puede ser por:
- *sistema de expropiación urbanística* (directa por la Administración o mediante concurso entre concesionarios adjudicatarios de las obras; incluso otras variantes formales de las CCAA, como la «ejecución forzosa» o la «ocupación directa»);
 - *sistema de cooperación* o modo mixto entre la iniciativa pública (que gestiona el proceso) y los propietarios del suelo del ámbito de gestión (que reparcelan sus terrenos y adelantan y financian todos los costes de urbanización y cesión) [excepto en su obligatoriedad ejecutiva, con expropiación substitutoria del minoritario renuente, sería como las AFU francesas y el «reajuste de tierras» japonés y coreano, salvo que en ellos son todos voluntarios].
- (ii) La iniciativa *privada* puede ser por:
- *sistema de compensación* (gestión, ejecución y financiación íntegra entre los propietarios del suelo afectados, incluso con propietario único, y expropiación del renuente minoritario);
 - *sistema concurrencial* para seleccionar mediante licitación pública al urbanizador concesionario de las obras que serán íntegramente costeadas por los propietarios mediante adjudicación de algunos solares urbanizados, tras la preceptiva reparcelación de todos los terrenos afectados.

Como ya se ha indicado (en §17 y 18), la ejecución del planeamiento en **Francia** se caracteriza por tratarse de un urbanismo concertado o consensuado con ocasión de cada actuación. Cada iniciativa, a su vez, da origen

a distintas modalidades y subsistemas; *existiendo un amplio campo para la concertación y el convenio.*

- (i) La ejecución pública consiste en que la Administración (municipal u organismos públicos estatales), una vez delimitada una zona (ZAC) y aprobado el plan correspondiente (PAZ), promueve una operación urbanística dirigida a la construcción de viviendas o zonas comerciales, industriales o servicios y a la dotación del equipamiento que la zona requiere. La Administración promotora puede asumir o no los riesgos financieros de la operación urbanística llevándola por gestión directa (*régie direct*) o bien confiada a la gestión indirecta (*contrat*), en cuyo caso puede ser: (a) mediante un *établissement public d'aménagement* (EPA), una agencia montada al efecto y en cada caso, como una delegación de poder (i.e.: *rond-point de la Défense* en París); (b) mediante una concesión administrativa (*concession d'opération d'aménagement*) a una sociedad urbanizadora local de economía mixta (SEMA) de capital público mayoritario, sometida al régimen general concesional de las obras públicas, forma la más extendida y practicada;
- (ii) Los modos privados de ejecución son dos: (a) el *lotissement* que consiste en una iniciativa de los propietarios dirigida a dividir la propiedad en lotes o parcelas con destino a la urbanización, por el que, una vez autorizada y aprobado el reglamento de uso del suelo y el programa de equipamientos colectivos que debe ejecutarse, se constituye por convenio (*convention*) la *association syndicale des propriétaires*, organización privada, como promotor inmobiliario que deberá hacerse cargo de los equipamientos y su conservación, o bien acordar con el municipio su cesión, bajo las condiciones que éste establezca; y (b) una *Association Foncière Urbaine* (AFU) que es una asociación o unión de propietarios como la anterior, pero especial de urbanismo, ciertamente marginal y reservada a operaciones limitadas, cuya finalidad puede ser la reparcelación urbanística, la simple agrupación de parcelas o la restauración inmobiliaria de edificios existentes, que no han tenido éxito por su lentitud y pesantez.

La gran originalidad de la gestión urbanística **holandesa** radica en que se basa en la *adquisición previa por la Administración de la mayoría del suelo objeto de la operación urbanística a precios de suelo rústico*. Una vez ganada por la Administración esta posición de propietaria mayoritaria de la zona, se aprueba el BeP (plan de detalle). Se evita así favorecer la especulación como consecuencia de la retención de suelo en manos privadas ante la expectativa del aprovechamiento generado por el plan. Desde esta posición resulta más sencillo ejecutar y garantizar el control del precio del suelo y de la edificación, así como las características de ésta. Además, el municipio puede recuperar la inversión y parte de la plusvalía a través de la venta del suelo o sujeción a un régimen de cesión del derecho de superficie.

De acuerdo con el Derecho **italiano** vigente, la ejecución del planeamiento se puede llevar a cabo de dos maneras. La primera manera consiste en la *expropiación* de las zonas de expansión para su urbanización y venta sin sobreprecio especulativo. La segunda manera es la del *urbanismo concertado, de iniciativa y ejecución privada*. En este último caso, los propietarios de una amplia zona de edificación privada y dotaciones públicas pactan entre ellos la reasignación de las volumetrías privadas, de acuerdo con el plan de detalle previamente aprobado y los porcentajes de equivalencia con las propiedades originarias aportadas, cediendo al Ayuntamiento las dotaciones. En todo caso, se requiere el convenio o pacto con éste (*convenzione edilizia*).

En **Suiza** la ejecución es fundamentalmente *pública*, en los términos que ya se han indicado. Esto obedece a que es competencia municipal, si bien, los municipios pueden convenir con los propietarios la

ejecución. En estos convenios se fijarán las condiciones en que éstos la llevarán a cabo.

Como ya se ha indicado, la principal característica del urbanismo **inglés** radica, por un lado, en el carácter indicativo del planeamiento y, por otro lado, en el *carácter negociado de la gestión*. Los promotores privados —son éstos los que mayoritariamente ejecutan el planeamiento y la urbanización— solicitan de la autoridad local (*Local Planning Agency*) un *planning permission* para la propuesta que formulan. Tras las consultas, examen, evaluación e información públicas, la Agencia podrá denegar o conceder la autorización. En este caso, puede hacerlo de manera condicionada o no. En el supuesto de sujetar la autorización a condición, antes de su otorgamiento, quedan recogidas en un acuerdo que suscribe la Administración con el promotor (*agreement*). Estas condiciones deben ser ajustadas al planeamiento, no pueden ser arbitrarias o manifiestamente irrazonables y no pueden suponer la imposición a los promotores de costes derivados de desarrollos exteriores ajenos a su ámbito de influencia. Aunque deben integrar los costes por las externalidades negativas que generen. En cuanto a su contenido, pueden referirse a la urbanización, uso del suelo o edificación, plazo de la urbanización o edificación, o plazo de inicio. En ningún caso pueden tratarse de compensaciones en metálico. Normalmente se traducen en obras y servicios para la comunidad local donde se implantan. Su denegación puede ser elevada al Secretario de Estado, quien tiene la última palabra, antes de los tribunales.

En los **Estados Unidos** la gestión es —en general— de *carácter privado*, a cargo del *developer* o *sudivider*. Sin embargo, también es posible encontrar supuestos de gestión *pública* o *mixta*.

§20. Formas de obtención de los suelos para equipamientos públicos: por expropiación, cesión obligatoria y gratuita o convenio. Caso de que se obtengan por expropiación, ¿qué contenido edificable se considera en el justiprecio para el caso de suelos dotacionales? si se obtienen por cesión gratuita, ¿cuáles son los límites legales de la cesión imponible a la propiedad? ¿Cesiones abiertas por negociación-convenio y no fijas? ¿Tienen los Municipios importantes superficies de suelo patrimonial para planificar el futuro sobre suelos públicos?

El suelo para dotaciones se obtiene por **adquisición libre** y **coactiva** u obligatoria. En este último caso, la **expropiación** es la vía ordinaria (Alemania y Suiza), aunque existen en algunos casos (Francia) en que se acude también de manera excepcional a la cesión obligatoria y gratuita de viales (10 por 100 de la superficie de la parcela, a fin de atender a la creación, rec-

tificación o ampliación de las vías públicas). En estos casos la Administración, por un lado, cobra en metálico las tasas, tributos o contribuciones correspondientes a los promotores o propietarios beneficiados y, por otro, compra o expropia los terrenos no lucrativos, haciendo de intermediario financiero en la operación. Sin embargo, en otros ordenamientos (Inglaterra, Estados Unidos e Italia) la *Administración y el promotor pactan*, de acuerdo con lo establecido en las normas aplicables, los términos de la *cesión de suelo vial y dotacional*, así como su destino. En Holanda, como ya consta, la posición monopolística de la Administración le permite *resolver* por esta vía de compra pactada (o bajo la presión de la expropiación, según el BeP) el problema de obtención de las dotaciones, repercutiendo sus costes y los de las obras de urbanización con los otros propietarios minoritarios, cerrando a cero costes y beneficios en cada operación. **En ninguno de los países examinados** existe la forma de **reparto entre los propietarios**, de modo **obligatorio y administrativamente regulado**, que conlleve la **cesión obligada y gratuita de todos los terrenos públicos** necesarios, **ni de suelos con aprovechamiento lucrativo** (como ocurre en la legislación española con la *reparcelación* compensatoria y la cesión obligatoria y gratuita del suelo soporte del 10% del valor lucrativo total creado por el plan)

Los terrenos dotacionales se obtienen en **Alemania** por *compra* o, en su defecto, *expropiación*; pero, en todo caso, a precios de mercado antes del plan. Ahora bien, la Administración repercute el coste sobre los propietarios que deberán sufragarlo junto con los gastos de urbanización por contribuciones especiales.

En **España** los terrenos para equipamientos e infraestructuras dentro de cada sector de plan parcial (sistemas locales) o en el seno de un área de reparto con varios de ellos (sistemas municipales generales) se obtienen por *cesión gratuita y obligatoria* a cambio de poder transferir el 90% del valor medio añadido por el plan (aprovechamiento medio creado con el plan) desde éstos suelos de destino público a los terrenos edificables en la propia área de reparto (*reparcelación intra e intersectorial*) que posean un aprovechamiento potencial superior al medio global (reparto proporcional o equidistribución por transferencias del aprovechamiento). En alguna ley autonómica se han regulado también las cesiones de suelo para sistemas o redes regionales como parte de un estándar universal de cesiones para suelo público de equipamientos e infraestructuras (ver §15). Además debe cederse al patrimonio municipal suelo lucrativo para viviendas o usos de interés social para soporte, como máximo, del 10% del aprovechamiento medio creado en cada área del plan. Los terrenos en el suelo urbano consolidado destinados a equipamientos públicos no afectos a plan parcial o especial han de ser expropiados al valor medio de los aprovechamientos del

entorno o, en algunas leyes autonómicas, pueden ser cedidos gratuitamente también si se aplican las transferencias del aprovechamiento tipo en áreas homogéneas en suelo urbano. Las reservas de suelo para el patrimonio municipal están previstas en todas las leyes, pero tiene muy escasa aplicación.

En **Francia** los suelos para dotaciones se obtienen por el Municipio bien por: (i) *adquisición (pactada o forzosa)*, por la que, una vez calificado el suelo por el POS como *emplazamiento reservado*, los propietarios pueden solicitar de la Administración o del beneficiario de la reserva la adquisición de los terrenos dotacionales previstos por vía de convenio; transcurrido un año desde la solicitud sin que sea atendida, podrán acudir ante el Juez administrativo competente en materia de expropiación para que declare la transferencia forzosa y fije el precio de adquisición. Este precio se fijará por el de mercado del bien en sí en la actualidad, *como si no estuviera afectado por un emplazamiento reservado*. O bien por (ii) *cesión obligatoria y gratuita de viales*, en la que la cesión obligatoria de terrenos sólo está prevista hasta el límite del 10 por 100 de la superficie del terreno a fin de atender a la creación, rectificación o ampliación de las vías públicas, solamente, sin incluir otras dotaciones públicas; no obstante, el pago en metálico de las participaciones obligatorias o tasas locales de equipamientos (TLE) pueden ser sustituidas en especie por el equivalente en suelo dotacional a precios de mercado (ver *ut infra* §22).

En **Holanda** la Administración municipal elabora el BeP y aprueba el plan de explotación una vez alcanza la posición de propietario (único o mayoritario) de la zona en la que pretende ejecutar la operación urbanística. La Administración fija entonces el valor de cada parcela, en el que repercutirá el coste de la urbanización (los costes estimados de las obras de infraestructuras son repartidos a tanto alzado en proporción a la superficie del suelo por m²). En el caso de que el Ayuntamiento no fuese el propietario único, sino el mayoritario, todos los propietarios (incluida la Administración) deberán sufragar dichos costes por anticipado o con posterioridad una vez realizados los beneficios, aunque abonando un interés. Ejecutadas las obras de urbanización cada propietario puede iniciar la materialización del aprovechamiento, previa obtención de la correspondiente licencia o permiso.

En **Italia** las dos formas principales de ejecución del planeamiento (expropiación y ejecución privada concertada con el Ayuntamiento) conducen a dos sistemas o formas de obtención de suelo para dotaciones. En el primer caso, la titularidad en manos municipales de todo el suelo garantiza que sólo se pondrá a disposición de los particulares el suelo *una vez deducido el necesario para satisfacer las exigencias de dotaciones públicas*. En el segundo caso, el Ayuntamiento y los particulares *pactan los términos de la ejecución de la urbanización y, en particular, la distribución de los gastos y las cesiones para dotaciones*. Por último, no existe la institución de los patrimonios públicos de suelo. Los Ayuntamientos pueden expropiar suelo para ejecutar el planeamiento, devolviéndolo al mercado, una vez urbanizados, sin sobreprecio especulativo.

En **Suiza** los suelos para dotaciones se obtienen ordinariamente por *expropiación* o subsidiariamente, por *convenio con los*

particulares. Tanto es así que si la urbanización es realizada directamente por los propietarios, cederán *ex lege* aquellos terrenos que deban ser de dominio público o de interés público, pero el Municipio deberá reembolsarles los gastos de adquisición y urbanización proporcionales.

En **Inglatera** no hay obligaciones legales relativas a cesiones de suelos públicos, ni estándares de reservas, etc. En todo caso, estos extremos se concretan en el acuerdo previo al otorgamiento del *planning permission*. Se *negocian* las cesiones, equipamientos, etc., convenientes y adecuados a cada operación. Este proceder tiene cobertura legal en la figura de los *planning gains* o contrapartidas privadas que exige la Administración en concepto de externalidades en beneficio de la comunidad. Por otro lado, la utilización de la *compulsory purchase* (expropiación) es hoy *excepcional*, aunque está prevista en la legislación urbanística. La Administración local se puede servir de ella para el desarrollo, renovación o mejora de áreas urbanas, así como para la ejecución de la planificación adecuada. Por último, no es relevante el suelo propiedad en manos de la autoridad local.

En los **Estados Unidos** el promotor privado (*subdivider*) *debe ceder los suelos aptos para dotaciones, así como costear la urbanización*, para cumplir con los requisitos que le exige la normativa urbanística de la actuación. En caso contrario, el Municipio no puede aprobar la urbanización y, por consiguiente, no se puede producir su integración efectiva en el núcleo urbano. En todo caso, estas obligaciones o *exactions* deben ajustarse a los términos de la norma habilitadora del poder municipal en virtud del cual puede exigirlos, no pudiendo exceder de lo razonable. Por último, las Administraciones retienen importantes cantidades de suelos públicos.

§21. La Administración como agente directo e impulsor positivo del urbanismo o como mera «policía» de control subsidiaria: formas de intervención pública para la ejecución (adquisición de suelo, expropiaciones urbanísticas, urbanización, etc.). En caso de actuación patrimonial privada, ¿cómo pactan entre sí las diferentes Administraciones?; ¿pueden obtener plusvalías de la acción urbanística, por *reclasificación* o *recalificación* de sus patrimonios? Modos de comportamiento de los Patrimonios Públicos de Suelo de cualquier Administración pública.

En todos los ordenamientos estudiados la **Administración despliega la doble función** de, por un lado, **promotor o impulsor activo** de la ejecución y, por otro lado, de **control pasi-**

vo. Las técnicas de las que se vale para desplegar una u otra función son muy variadas. En los países continentales la Administración es impulsora y promotora activa, pero también controladora pasiva de los procesos privados declarativos de derechos, debidamente reglados y escasamente discrecionales, ejerciendo de policía e impulsora de los conciertos urbanísticos con los particulares. En Inglaterra y USA la Administración es fundamentalmente pasiva, mera policía de control de la ejecución privada, pero a cambio tiene mayores márgenes de discrecionalidad a través de la negociación *case by case* con los promotores, controlando su ejecución, dado que el acuerdo recoge las condiciones de la ejecución a cambio de la concesión o constitución de las magnitudes de la facultad de edificar mediante el *planing permission* necesario. Por último, el principal instrumento de control es, en todos los casos, la licencia o permiso de edificación.

En **Alemania** la Administración municipal es, por un lado, quien lleva a cabo las obras de urbanización; y, por otro lado, quien controla los actos edificatorios (a través de la licencia y de la supervisión de dichos actos a los efectos de comprobar su ajuste al título administrativo). En cambio, no está previsto que la Administración pueda obtener plusvalías de la acción urbanística. Ahora bien, no puede olvidarse que puede contar con suelo y que de resultados de su venta puede obtener unas rentas al igual que cualquier otro propietario; pero parece descartarse que pueda realizar actuaciones urbanísticas dirigidas exclusivamente a obtener dichos beneficios. En este sentido, queda excluida la posibilidad de que se sirva de la reclasificación o recalificación de terrenos públicos a efectos de generar rentas especulativas.

En **España** la Administración local interviene activamente definiendo su política urbanística en el Plan y luego controlando y disciplinando a los propietarios en su actividad de desarrollo. En muchos casos interviene activamente en la iniciativa, promoción e impulso con capitales mixtos o públicos de áreas de servicios, centros direccionales, parques industriales o empresariales o de ocio, etc. En la relación privada entre las Administraciones con el urbanismo, al tratarse de bienes patrimoniales, éstos son tratados en principio igual que cualquier otro patrimonio privado, pudiendo obtener plusvalías de la acción urbanística pública por «reclasificación» o «recalificación» de sus patrimonios. Los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS) se podrían definir como aquellos inmuebles de titularidad municipal, constituidos por bienes patrimoniales cuya la finalidad es la de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo par

actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento; están sometidos a un amplio conjunto de restricciones legales, en cuanto a los usos a los que se pueden destinar, la forma de enajenarlos, etc.

La Administración **francesa** actúa como promotor y como policía en el ámbito del urbanismo. En la fase de gestión-ejecución urbanística, la Administración es, por un lado, agente impulsor de la urbanización, especialmente en el marco de las ZAC y, por otro lado, controla la ejecución realizada por iniciativa privada. Por otro lado, no puede descartarse que la Administración obtenga importantes plusvalías bien de la venta del suelo resultante de las operaciones urbanísticas que dirige (ZAC) o bien de la venta de suelo público, previa modificación de la calificación inicial; posibilidad esta última que no es muy frecuente, ante fuertes controversias habidas, siendo las mutaciones demaniales de espacios públicos lo más normal.

En **Holanda**, el papel de la Administración es capital. Es el principal agente urbanizador. A tal fin, prevaleciendo de su conocimiento de la ordenación a realizar, adquiere suelo a precio rústico, aprueba el plan de detalle, urbaniza y vende, recuperando la inversión y parte de las plusvalías, conservando un control total sobre la ejecución y, lo que es particularmente, relevante, sobre los precios de venta de suelo e incluso de las edificaciones. Su papel, más que investida de una potestad del Derecho administrativo legalmente exclusivista, es el de un gran operador privado omniscente, de capital público, que interviene masivamente en y desde las propias reglas del mercado, estableciendo en la práctica los compartamientos generales de éste, desde su posición rectora *de facto*.

La Administración en **Italia** es, por un lado, el gran impulsor del urbanismo a través de los instrumentos de planeamiento y programas plurianuales públicos e, incluso, la expropiación; y, por otro lado, el garante del cumplimiento del Derecho a través de técnicas de control previo (concesión, convenios y autorización) y posterior al acto edificatorio.

En **Suiza** la Administración despliega la doble función de policía y de promotor. En la primera controla la realización de la urbanización-edificación. En la segunda, es la responsable de la ejecución urbanística, de forma directa o en colaboración con la iniciativa privada. En ambos casos, los Municipios ocupan una especial posición. No obstante, los Cantones despliegan un papel activo en orden a la realización de los objetivos de protección del planeamiento territorial, así como en lo relativo a la ejecución del planeamiento especial de la Confederación.

En **Inglaterra** la Administración, por un lado, impulsa el desarrollo urbanístico sirviéndose de ayudas financieras y, por otro lado, negocia los términos de la materialización de los aprovechamientos,

pudiendo condicionar el otorgamiento de los *planning permission* a todo tipo de contrapartidas razonables y vinculadas a la ejecución de la operación, como cesiones, equipamientos, etc. Desde esta perspectiva, la Administración juega un doble papel: (i) *controla* la ejecución urbanística ajustada al planeamiento y, en general, a los criterios políticos relativos a la utilización racional del uso del suelo; y (ii) *ejecuta*, a través de los promotores y la imposición de condiciones, las determinaciones de las políticas públicas de planeamiento, para asegurar un uso coherente del suelo al servicio del interés general.

En los **Estados Unidos** la Administración despliega la doble función de *policía y promotor*. Como policía actúa controlando la ejecución de la urbanización y de la edificación. Como promotor impulsando las distintas políticas vinculadas a la vivienda, en particular, la de índole social (*federal funds*). Por otro lado, la tenencia de suelo por parte de la Administración está asociada a la ejecución de programas concretos. No es concebible que retenga suelo o lo recalifique a los efectos de generar plusvalías.

§22. Tasas, cánones o módulos de equipamiento y otros. ¿Existen estándares o cánones de «cesión», «urbanización» (primaria y secundaria) y «edificación» promediados en toda la ciudad o por áreas?; ¿cómo se formalizan? Cánones o módulos de coste de urbanización (reparto de los costes de urbanización entre la Administración y los propietarios) ¿Rescate de plusvalías a través de otras contraprestaciones? (ver rescate plusvalías por vía fiscal en §27).

En ninguno de los ordenamientos estudiados existen estándares, reglas directas o cánones de equidistribución reglada de cesiones obligatorias y gratuitas, en el sentido que nos son conocidos en nuestro Derecho español. Ahora bien, en los ordenamientos que admiten un urbanismo concertado, la Administración y los promotores **negocian la cuantía y naturaleza de las cesiones**, siempre que o bien se ajusten a lo dispuesto en los criterios de las normas (Francia, Italia, Suiza) o bien sean razonables (Inglaterra, Estados Unidos). En otros, como en Alemania, la única vía que tiene la Administración para adquirir suelo para dotaciones es por la vía de la compra o de la expropiación. En Italia y Suiza la contribución de los propietarios a los gastos de urbanización varían en función de que las obras exigidas sean de *urbanización primaria* (infraestructuras necesarias, estandarizadas y regladas que soportan los promotores linealmente) o *secundaria* (dotaciones, parques, equipamientos, a convenir la proporción ponderadamente).

En **Alemania** no existen tales estándares o cánones de cesión. Las dotaciones públicas deben ser materializadas por la Administración sobre suelo que debe adquirir a tal efecto, bien por procedimientos voluntarios o bien por otros forzosos (expropiación). Su costo lo repercute sobre

los propietarios, sin que, en cualquier caso, exista una relación pormenorizada de cuáles deben ser el tipo y número de tales dotaciones. En cada licencia de construcción se paga un canon urbanístico proporcional al valor de la edificación que se realiza, además de las tasas correspondientes.

En **Francia** no existe propiamente una fijación de estándares o cánones promediados de cesiones de suelo con la urbanización (salvo las recomendaciones internas de 1959 con la *grille Dupont d'équipement* de las ZUP). No obstante, por un lado, se establecen prescripciones específicas de calidad ambiental que deben respetarse y, por otro lado, el alcance de los equipamientos se fija en cada actuación (en particular, en las ZAC), al aprobarse el programa correspondiente, así como, al fijarse las tasas e impuestos especiales que constituyen la contribución de constructores y urbanizadores a la financiación de los equipamientos. Por otro lado, dada su analogía relativa con las fórmulas españolas, ha de pormenorizarse que en las construcciones en suelos urbanos o ya urbanizados, con independencia de las anteriores grandes cesiones convenidas, cada construcción o *permis de construire* (PC) puede estar sometido a dos tipos de contribuciones:

1) al *régimen general facultativo* de tasas locales (*taux locales d'équipements*, TLE), para ciudades superiores a 10.000 hab., de naturaleza fiscal y carácter de tanto alzado, del 1% al 5% del valor de mercado en venta de los m² netos de techo construidos, reconstruidos o aumentados (incluido el valor de repercusión del suelo), progresivamente variable según los usos y localizaciones, como instrumento de control de la política local de usos del suelo; y

2) al régimen de las *contribuciones complementarias* específicas. Estas son de tres clases: por compensación, especiales y contraprestaciones en especie:

- (a) Las *contribuciones compensatorias* pueden ser de tres tipos a la vez, según el solar concreto:
 - (i) Por el *versement pour dépassement* del PLD o pago por sobrepasar el techo legal de densidad o de edificabilidad (*plafond legal de densité*, ver §5) fijado (en m²t/m²s) facultativamente (desde la Ley de 23-XII-1986) en y por cada POS, por el cual se autoliquida el equivalente del precio (de mercado) del suelo necesario virtual, en la propia parcela, para que la edificabilidad que lo supere siga respetando dicho PLD, cuando se pueda y se quiera sobrepasar, por consentirlo así el COS del POS. Cuando

la edificabilidad posible o el COS señalado en el plan son menores que el PLD no hay compensación al propietario (como ocurre en España, *mutatis mutandi*), por ser el PLD no un derecho patrimonial adquirido sino una mera posibilidad edificatoria eventual no garantista.

- (ii) Por la *participation pour dépassement* del COS o participación por sobrepasar el COS (*coefficient d'occupation du sol*, ver §5) señalado por el volumen y alturas, en cada caso y solar, por el POS, siendo igualmente autoliquidable por el precio del suelo ficticio o virtual necesario para generar la edificabilidad del exceso sobre dicho COS. El pago de este exceso puede ser sustituido en especie por la constitución de una servidumbre de minoración de densidad y una cesión correlativa de un COS suficiente para compensar el exceso en otra parte del suelo urbano.

En ambos casos (i) y (ii), si la Administración cree que el precio declarado no es conforme puede adquirir preferentemente dicho solar por ese precio o puede remitirlo al Juez de expropiaciones para que lo fije más ajustado al mercado efectivo; si el exceso de (i) y (ii) coinciden en el mismo campo de edificabilidades generadas, se paga sólo por uno.

- (iii) Por la *no realización de plazas de aparcamiento*, por la que si el constructor no puede satisfacer el estándar exigido por el POS para este fin, según usos, superficies y volúmenes generadores de aparcamientos, debe pagar una pesada cuota por plaza no satisfecha (25.000 F por plaza), cantidad finalista afectada a la realización de estacionamientos públicos.
 - (b) Las *contribuciones especiales* son numerosas, según sean *localizadas* (por contribuciones departamentales para espacios verdes, como las TLE, o disuasorias para descentralizar industrias y actividades terciarias) o *especiales por el objeto* (por acometida de alcantarillado, por redes públicas de residuos, de otros equipamientos públicos, etc.)

- (c) Las *prestaciones en especie* son obras exigibles al promotor o constructor para mejorar la vialidad, conexiones de infraestructuras sanitarias, de agua, para financiar la construcción de locales comerciales o/y bien en cesiones de viales obligatorias y gratuitas del 10 % del suelo, ya mencionadas.

En **España** (como ya se apuntaba en §15) los estándares de suelos de reserva para equipamientos públicos cumplen además la función de equidistribución de cargas, ya que son suelos cedidos obligatoria y gratuitamente al municipio debidamente urbanizados por los propietarios. No hay cánones de urbanización, ya que es un deber del propietario urbanizar todos los viales y equipamientos internos, pero no los equipamientos o infraestructuras de sistemas generales municipales para los que sólo se cede gratis el suelo. Con la licencia de edificación no se incluye ninguna carga urbanística, ni forma de rescate de plusvalías, salvo en suelo urbano donde se apliquen las transferencias de aprovechamiento urbanístico.

En **Holanda** e **Inglaterra** tampoco existen fórmulas de equidistribución regladas. Esto no es óbice para que en éste último caso se negocien con ocasión del otorgamiento de los *planning permission*.

En **Italia** el elemento clave es el *convenio* que suscriben Ayuntamiento y particulares en el caso de que sean éstos los que lleven a cabo la ejecución del planeamiento. Establece la Ley que los gastos derivados de la urbanización primaria correrán a cargo de los particulares y los de la secundaria en función de la importancia de la localización de su parcela y de las características de su aprovechamiento. En consecuencia, los gastos de la urbanización los soportan los promotores, si bien su distribución será lineal si se trata de la primaria o ponderada en el supuesto de la urbanización secundaria.

La legislación federal **Suiza** distingue entre urbanización básica y la de detalle. De acuerdo con estos criterios la legislación cantonal ha especificado que obras forman parte de una y otra.

En los **Estados Unidos** existen varias clases de *exactions*: las tradicionales, las *off-site exactions* o *improvements*, las no tradicionales y las *impact fees*. En todo caso, su legitimidad y su exigibilidad están vinculadas a su razonabilidad y a su mayor o menor relación con fines de interés público. En cuanto a su contenido, se extienden a todo aquello que constituye nuestras dotaciones.

§23. La urbanización ¿es gravosa para el Municipio o le produce ingresos para el Patrimonio Municipal del Suelo u otras finalidades?

La mayor o menor onerosidad de la urbanización para el Municipio está en función de los modos de ejecución de la misma y del mayor o menor protagonismo de la Administración en su ejecución. En los sistemas en los que la Administración urbaniza, la Administración corre o bien con parte de los gastos (la otra parte la sufragan los propietarios, como en Alemania y Suiza) o bien con todos los gastos materiales y financieros, sin perjuicio de que pueda recuperarlos por la vía del mercado (Holanda e Italia) o del sistema fiscal (Francia). En los sistemas en que la ejecución es privada (Inglaterra, USA, Italia y España) son los promotores los que soportan los gastos; excepto en el caso español, donde son los propietarios los que han de sufrarla íntegramente.

En **Alemania** la urbanización es gravosa para el Municipio desde el momento en que debe soportar al menos el 10 por 100 de los gastos que supone, pudiendo pasar por contribuciones especiales igual o menos del 90% de los costes de todo tipo. El resto, como ya se ha indicado, lo deben abonar los propietarios.

En **España** los procesos de nueva urbanización, como son prácticamente siempre a cargo y a cuenta del valor urbanístico añadido a las propiedades, no sólo no le cuestan nada a la Administración local, sino que obtiene gratuitamente para el dominio público, sin tener que expropiarlos, todos los suelos de uso público previstos; y

además se le cede el suelo necesario para el patrimonio municipal con el 10% del aprovechamiento total creado en cada plan. En las actuaciones concursales pueden ofertarse mayores beneficios públicos.

En **Francia** el Municipio recupera, en general, los gastos de urbanización por vía fiscal y tasas, cánones o tributaciones especiales.

En **Holanda** la Administración debe equilibrar gastos con ingresos en cada operación asiladamente considerada, recuperando las inversiones a través de la venta de las parcelas ya urbanizadas, e incluso obtener un beneficio de gestión necesariamente reciclado en un stock de maniobra para nuevas operaciones.

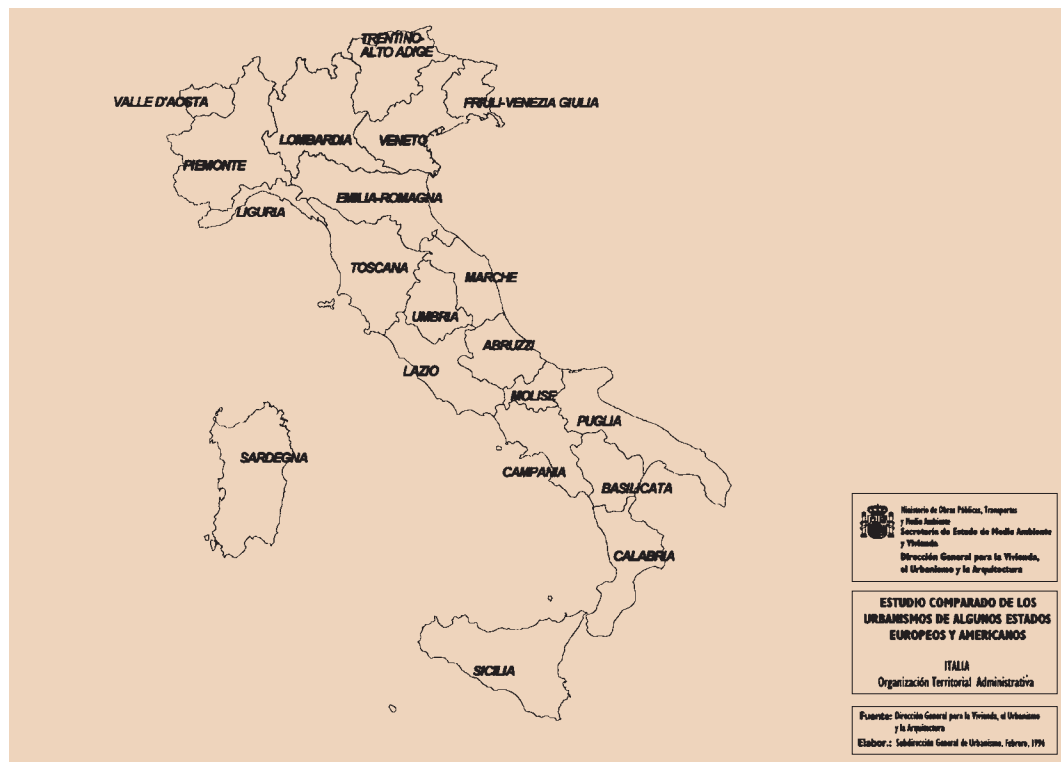
En **Italia** la urbanización es gravosa para el Municipio en el supuesto de que se sirva del sistema de expropiación y su posterior transmisión una vez urbanizado a través del mercado. En los casos en que la ejecución la realicen los particulares, estos deben soportar, normalmente, los gastos de urbanización.

En **Suiza** se puede decir que, en líneas generales, la acción urbanística de los

Municipios es equilibrada en la medida en que los particulares contribuyen —junto con la Administración— al sostenimiento de los gastos de urbanización.

En **Inglatera** no es gravosa porque las autoridades locales utilizan su poder para otorgar o denegar los *planning permission* para conseguir importantes contrapartidas que hagan posible que la urbanización y edificación se realizará en los términos más satisfactorios para el interés general de la propia comunidad local y, por consiguiente, a menor costo. Si las contrapartidas exigibles por la Administración (*planning gains*) no hacen rentable la operación privada en sí, ésta no se realizará en esa localización, debiendo buscarse otra menos gravosa o con mayores incentivos y subsidios nacionales en zonas deprimidas. El juego de intereses públicos y privados ha de llevarse al equilibrio de los mismos.

En los **Estados Unidos** el principio rector es el de la autofinanciación de toda operación urbanizadora por cuenta de los particulares que la ejecutan.



PARTE V. SOBRE LA PROGRAMACIÓN TEMPORAL DE LA PLANIFICACIÓN

§24. Los plazos en la ejecución del urbanismo. Exigencia obligatoria o sólo indicativa de plazos para urbanizar, edificar y usar; ¿están determinados en la ley o en el planeamiento?; grado de programación económica real de las actuaciones desde el planeamiento. ¿Se sanciona el incumplimiento de los plazos? ¿cómo? [vide también §9]

En los ordenamientos estudiados **no se fijan ni en la Ley ni en el planeamiento plazos imperativos de ejecución**, salvo en el último escalón de la autorización o licencia concreta. Esto no es óbice para que se puedan establecer por vía convenios o conciertos particularizados (Francia, Holanda e Inglaterra). Caso similar es el de Italia, donde los municipios tienen la obligación de aprobar un *Programmi Pluriennali di Attuazione* en el que deberán fijar, de acuerdo con los objetivos de política territorial y de los recursos de que dispongan, una horquilla de tiempos para la ejecución temporal del planeamiento por los particulares o, en su defecto, por la Administración misma. En España los plazos y programas fueron básicos para el funcionamiento del sistema de gestión privada.

En **Alemania** no se establece en las leyes programación temporal de la urbanización. Depende del *Gemeinde* y de su diligencia en la ejecución de las obras de urbanización la puesta a disposición del suelo apto para edificar por los propietarios. No obstante, sobre estos *no pesa ninguna obligación compulsiva de edificar en tiempo determinado*. Salvo que se considere una obligación de edificar saber que sólo durante siete años desde que se acaba la nueva urbanización o el plan ha sido modificado se conserva el derecho a ser indemnizado por una reducción de las posibilidades conferidas por éste, pero que pasado ese plazo, la Administración *puede modificar* las condiciones sin deber indemnizar a los afectados. Ahora bien, existen mecanismos dirigidos a impedir la retención, como los fiscales, e incluso en casos especiales la impartición de órdenes de ejecución. No existe, por último, ningún sistema de expropiación o sanción administrativa por incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios de suelo, dado que éstos no tienen más que deberes fiscales y contributivos. Sólo cuando edifiquen deberán pagar los cánones y cuotas correspondientes.

En **España** parece haberse entrado en una etapa en la que la programación no fuera importante. No obstante, las actuaciones de la propia Administración o las convenidas tienen que programarse temporalmente; las leyes autonómicas suelen exigir, en ausencia de plazo establecido por el plan, diversos plazos para la ejecución del

planeamiento (entre otros para aprobación del planeamiento de desarrollo, equidistribución, cesión y urbanización, solicitar licencia de edificación y edificar realmente). La cuestión es cuál sea la consecuencia del incumplimiento de un determinado plazo programado. Se arbitra la expropiación y la venta forzosa, pero su aplicación ha sido muy escasa. En algunas leyes autonómicas recientes se establece la posibilidad de entrada de terceros no propietarios proponiendo la urbanización o la edificación de los terrenos de los incumplidores. Estas mismas leyes eliminan la programación «a medio o largo plazo»: sus Programas de Actuación se refieren a actuaciones concretas, de las cuales ya se puedan conocer todos los detalles, de ordenación, económicos, temporales, etc.

En **Francia** tampoco existe una programación temporal vinculante. En el caso de las ZAC y cuando el organismo promotor pacta con un tercero la ejecución de la urbanización, puede establecerse por vía de *contrat* (concesión o convenio) la programación temporal de la operación urbanística. Por otro lado, las licencias (de construcción o de reparcelación) están sometidas a un plazo de caducidad de dos o cinco años, respectivamente. No existe, por último, ningún sistema de expropiación o sanción administrativa por incumplimiento de los deberes urbanísticos por parte de los propietarios de suelo, por no tener más que deberes fiscales. Sólo cuando edifiquen deberán pagar las tasas y cuotas urbanísticas correspondientes.

En **Holanda**, una vez urbanizado el suelo por la Administración, las parcelas son objeto de venta y en su *contrato civil pueden exigirse o pactarse* las cláusulas condicionantes de rescisión por incumplimiento que las partes concierten. Entre ellas se suelen incluir plazos de ejecución de la edificación por las que, si pasados unos años determinados no se ha edificado, el suelo revierte a la titularidad del Municipio, devolviéndosele al propietario condicional las cantidades percibidas (en forma de *leasing*); aunque forma parte de la cultura que si se adquiere el suelo es para edificar y no para especular.

Los Municipios **italianos** deben aprobar su *Programmi Pluriennali di Attuazione* en los que deberán fijar, de acuerdo con los objetivos de política territorial y de los recursos de que dispongan, la *ejecución temporal del planeamiento*. Tanto es así que sin *Programmi* no pueden ejecutarse los instrumentos generales de planificación. Tienen una vigencia mínima de tres años y

máxima de cinco. Deben mantener una proporción adecuada entre uso residencial público y privado. No precisan de aprobación regional. Por último, los propietarios afectados deberán solicitar la *concesione edilizia*; en caso contrario, podrán ser expropiados.

La legislación federal **Suiza** y de los Cantones es poco precisa en este extremo. Se establece, por regla general, que la ejecución de la urbanización será realizada en el tiempo oportuno o útil.

No existe en **Inglterra** obligación ni vinculación alguna de que en los planes se incluyan tales determinaciones. Ahora bien, no puede desconocerse que en la negociación que conduce al otorgamiento del *planning permission* pueden introducirse condiciones de esta índole. En todo caso, estos permisos o autorizaciones de urbanización y construcción tienen una caducidad de cinco años.

En los **Estados Unidos** los plazos tienen, en general, un carácter indiciario.

PARTE VI. SOBRE LAS VALORACIONES Y FISCALIDAD INMOBILIARIA

§25. Valoraciones urbanísticas. ¿Son objetivas, administrativas o de mercado?; ¿son diferentes de las fiscales, hipotecarias, de mercado, etc., o se tiende a la convergencia?

Todos los ordenamientos jurídicos estudiados, excepto el español, parecen obedecer a la regla según la cual **el valor del bien es el valor actual de mercado del uso y características existentes del bien en cuestión**. No existen criterios legales de valoración urbanística o valores administrativizados, salvo como precios de referencia interna o con fines fiscales, casi siempre muy lejos de los de mercado (como en Alemania o Inglaterra). Para el justiprecio expropiatorio se tiene en cuenta dicho valor en el momento anterior al del plan que legitima la expropiación. En algún ordenamiento (Francia), si hay discrepancia en la valoración, el valor lo fija, caso a caso, el Juez administrativo competente en materia de expropiación (*referé*). En Suiza el valor es el valor neto de sustitución del bien actual por su equivalente. En España las valoraciones están fijadas por ley estatal para garantizar que sean referenciadas a los respectivos estatutos de las propiedades según las clases de suelo y los aprovechamientos otorgados por el plan.

Las valoraciones urbanísticas en **Alemania** se rigen fundamentalmente por el mercado. En teoría, las fiscales deben recoger las de mercado. A tal fin, se establece la exigencia de su revisión cada seis años; sin embargo, su incumplimiento reiterado ha determinado un manifiesto desfase y la

inobservancia de la regla citada (la última valoración catastral es de 1965).

Las valoraciones urbanísticas son fundamentalmente en **Francia** de carácter fiscal. Ahora bien, no tienen una incidencia directa sobre los justiprecios expropiatorios. En este caso, el Juez competente en materia

de expropiación los fija sirviéndose de criterios objetivos de no existir acuerdo. La actualización de los precios fiscales se suele obtener por la información derivada de las transacciones en las áreas urbanas sujetas a *droit de préemption* (tanteo y retracto) y por las declaradas con el permiso de edificar y sobrepasamiento del PLD o el COS.

En **Holanda, Inglaterra** y en los **Estados Unidos** las valoraciones urbanísticas se basan en los precios de mercado del bien en su estado y uso en el momento de su tasación pericial, sin valoración tasable por sus expectativas edilicias.

En **Italia** las valoraciones urbanísticas deben ajustarse a la determinación constitucional según la cual el valor del bien debe acomodarse a sus características esenciales y a su destino económico. Hasta 1865, los valores del suelo rústico, estaban legalmente administrativizados por criterios de valoración por accesibilidades, sirviendo de base para los valores urbanos que subían por el aprovechamiento de éstos, prevaleciendo ahora los de mercado en cada caso, según la Ley de expropiación de 1895. No obstante, sólo se tiene en cuenta la situación preexistente al planeamiento, no el plusvalor añadido por la aprobación de éste. Por otro lado, el valor fiscal de los bienes no se acomoda al urbanístico, ni viceversa.

§26. Valor actual (uso y realidad existentes) o derivado del plan que se ejecuta. ¿Valores de posición diferentes del aprovechamiento?. Grado de informatización de las bases imponibles; estabilidad de las mismas en el tiempo. Grado de coordinación entre los diferentes registros públicos: «catastro», «registro de la propiedad» y la gestión urbanística municipal.

En todos los ordenamientos estudiados el valor del bien es el de su **tasación pericial por su localización, estado y uso existentes actuales de mercado**. No obstante, en algunos ordenamientos el bien incorpora algunos de los valores potenciales o expectantes que el mercado aprecia en cada momento; esto tiene un efecto tanto multiplicador como reductor del valor.

En **Alemania** parece deducirse que el valor incorpora todo aquello que el mercado aprecia en un determinado momento que puede formar parte del bien, dado que la facultad edificatoria forma parte del derecho de propiedad y las valoraciones urbanísticas se rigen por el mercado. Por lo tanto, se trata del *valor actual* en el momento en que dicha valoración se lleva a cabo, con estimación de sus potenciales expectativas.

En **Francia** el valor urbanístico es, como ya se ha indicado, el *fiscal*, pero es el *objetivo* del bien, fijado por el Juez competente en la

En **Suiza** las valoraciones urbanísticas obedecen, al igual que la indemnización expropiatoria, a doble carácter de plenitud e integridad. Por lo tanto, tenderá a ajustarse a lo que puede denominarse como el *valor de sustitución* del bien que garantice la indemnidad del patrimonio del afectado. Desde esta perspectiva, el valor será tendencialmente el valor de mercado del bien en sí.

En **España** el cálculo del valor unitario del suelo urbano y urbanizable se realiza a partir de la hipotética existencia de la construcción futura, de manera que, por un método residual *ad hoc*, se obtiene aquél multiplicando el precio máximo en venta del producto terminado por unidad de techo construible, menos los costes de construcción y financieros [que es el precio unitario de «repercusión del suelo» que puede soportar cada unidad de superficie construible, según la posición espacial y el uso potencial más alto autorizado por el plan], por la edificabilidad admisible por cada metro cuadrado de suelo. Incluso las reservas públicas de suelo —cuyo valor en el mercado sería nulo, por ser bienes que van a ser de dominio público— se valoran a partir del aprovechamiento medio virtual del área donde se hallen y, por supuesto, no existente ni materializable en el terreno en cuestión.

materia, el que se sigue en cualquier procedimiento de transferencia coactiva de la propiedad.

En **Holanda, Inglaterra** y los **Estados Unidos** la valoración urbanística se basa fundamentalmente, como ya se ha indicado, en el *valor de mercado del uso actualmente existente*, por lo tanto, no incorpora todas las expectativas que sobre ese mismo bien el mercado hubiera podido formar, pero sí las estimadas como razonables, por comparación con otros bienes análogos.

En **Italia** es el *valor actual*, sin tener en cuenta el plusvalor derivado del planeamiento. Por otro lado, los registros están deficientemente coordinados y su valoración no actualizada.

En **Suiza** es el *valor actual*. Además, se tendrá en cuenta al exigirse un valor venal las calificaciones aportadas por el planeamiento, en cuanto puedan suponer una ventaja o una desventaja. Por otro lado, la organización y el funcionamiento de los registros, en particular, el de la propiedad, alcanzan altos niveles de eficacia y eficiencia, lo que viene provocado por el carácter constitutivo de la inscripción. Desde esta perspectiva es un importante instrumento de la ordenación del territorio y del urbanismo.

En **España** la valoración es diferente según la clase y categoría de suelo de que se

trate. Desde la LSV1998 en suelo no urbanizable se obtiene por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas; en su defecto, mediante la capitalización de las rentas rústicas reales o potenciales del suelo. En suelo urbanizable en transformación y en suelo urbano el valor del suelo se determina por aplicación al aprovechamiento que le corresponda del valor básico de repercusión, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales (que se obtiene a partir de valores de mercado).

Por tanto, mientras que en suelo no urbanizable se valora su valor existente, en suelo urbanizable en transformación y urbano su valoración depende del valor del aprovechamiento futuro añadido por el plan que se ejecuta.

§27. La fiscalidad en el urbanismo. ¿Es la fiscalidad mero instrumento recaudatorio o es coadyuvante de los objetivos urbanísticos? ¿Hay beneficios fiscales para determinadas actuaciones o usos? Formas de recuperación fiscal de plusvalías y de los gastos de la Administración generados en el proceso de gestión-ejecución del planeamiento. Catastros fiscales actualizados o meramente informativo-registrales. Imposición local o central o regional ¿Cómo se reparten los ingresos?

La fiscalidad tiene una finalidad fundamentalmente recaudatoria. En algunos ordenamientos sirve como eficaz instrumento de recuperación de plusvalías, así como de mecanismo para obtener recursos con los que subvenir a las necesidades de interés colectivo presentes en el área objeto de la operación urbanística.

En **Alemania** la fiscalidad pretende coadyuvar a los objetivos urbanísticos; pero la inadecuación de los valores parece restarle efectividad en la realización de tal finalidad.

En **Francia** los tributos en el urbanismo ocupan un importante papel dado que no existe un sistema de deberes o cargas inherentes a la propiedad. Se pretende así, por un lado, recuperar las plusvalías y, por otro lado, contribuir a la financiación de los equipamientos públicos por parte de los constructores. Las figuras son muy variadas.

En **España** la fiscalidad en el urbanismo tiene más carácter recaudatorio que coadyuvante de la ejecución del planeamiento. Existen tanto tributos estatales como autonómicos y locales. Se produce una recuperación fiscal final de plusvalías de la actuación urbanística y, en ocasiones, los gastos de la Administración generados en el proceso de gestión-ejecución del planeamiento pueden ser recuperados a través de contribuciones especiales. El Catastro es un inventario de la riqueza inmueble nacional;

tiene finalidad fundamentalmente fiscal. Su actualización es periódica.

En **Holanda e Inglaterra** la fiscalidad en el urbanismo tiene una finalidad fundamentalmente recaudatoria.

En **Italia** la fiscalidad tiene una finalidad fundamentalmente recaudatoria. Ahora bien, la valoración que del inmueble realiza su propietario será tenida en cuenta a los efectos de fijación del justiprecio expropiatorio, así como, en su caso, la base imponible del impuesto.

En **Suiza** existe una importante fiscalidad inmobiliaria, tanto federal como cantonal, sin olvidar la limitada autonomía fiscal local; si bien, no juega un papel estratégico en la política urbanística, sino simplemente una finalidad recaudatoria.

También en los **Estados Unidos** es un instrumento tradicional al servicio de objetivos de interés general, entre los que cabe incluir los urbanísticos. Sin embargo, entre fiscalidad y urbanismo no existe, en el terreno legislativo, una relación estrecha, salvo en determinados Estados.

PARTE VII. SOBRE EL CONTROL E INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y RECURSOS CONTRA LOS ACTOS URBANÍSTICOS

§28. La autorización o licencia del Municipio para realizar la urbanización, ¿es precisa para realizar la *urbanización*? ¿Quién otorga la autorización de urbanización, ¿el alcalde, un órgano colegiado de la estructura orgánica del Ayuntamiento o un órgano *ad hoc* conformado por ciudadanos externos al propio Ayuntamiento? ¿Para quién es la autorización de urbanización: propietario de suelo o urbanizador?

En todos los ordenamientos estudiados se requiere permiso o autorización para realizar la urbanización. En Alemania las concede el *Land* y en Francia las autoridades estatales departamentales (salvo que el Municipio cuente con POS). En los demás casos, su otorgamiento le corresponde a la autoridad municipal. En Inglaterra este permiso no es un derecho siendo objeto de negociación y, por lo tanto, su contenido es libremente fijado por las partes, en particular, en lo relativo a las condiciones de la ejecución de la urbanización.

En **Alemania** se requiere la *licencia* para la realización de cualquier acto de construcción, modificación, uso y cambio de uso, así como para el derribo de edificaciones (con algunas excepciones de índole menor). Su otorgamiento compete al *Land*; puede ejercer la competencia por sí o delegarla en favor incluso del Municipio. La autorización se concede a quien la solicita, en el entendido de que se trata del propietario pues sólo este tiene la facultad edificatoria. Esto explica que la licencia se concede sin perjuicio de derechos de terceros.

En **España** la competencia para urbanizar es de la Administración municipal, que puede ejecutar la obra urbanizadora directamente por sí misma o indirectamente a través de personas privadas mediante cuasi-concesión subsidiaria a los mismos propietarios o mediante concurso público entre urbanizadores concesionarios de la obra pública. En el caso de actuaciones integradas de ejecución privada, la autorización para la ejecución de la urbanización la otorga el órgano municipal que aprueba el Proyecto de Urbanización. La autorización es a favor del urbanizador o edificador (que puede ser la propiedad del suelo). No existe un órgano *ad hoc* conformado por ciudadanos externos al gobierno municipal para otorgar este tipo de aprobaciones o autorizaciones.

En **Francia** se precisa le *permis de construire* o licencia para realizar cualquier acto de construcción o de modificación de las edificaciones existentes. Se excluyen una serie de actividades (infraestructuras de vías de comunicación, construcciones

provisionales y otras de escasa importancia), así como otras en atención al sujeto que las promueve (operaciones sobre monumentos, las afectadas por el secreto, las relacionadas con determinados servicios públicos). En todo caso, se precisa de un certificado de conformidad con las normas urbanísticas. La competencia para el otorgamiento de la licencia recae o bien en la *autoridad municipal* o bien en las *estatales*. Si el Municipio carece de POS son las estatales (el Alcalde, en nombre del Estado, o el Prefecto) las que la otorgan. Si el Municipio dispone de POS, le compete al Alcalde; salvo que se trate de construcciones del Estado u otros entes públicos o relacionadas con la energía, la defensa nacional o un proyecto de interés nacional, en cuyo caso, la competencia recae en las autoridades estatales. Para solicitar la licencia se requiere justo título para disponer del suelo, aunque la licencia no se considera un acto real sino personal. No obstante, se requiere autorización municipal para realizar su transferencia en favor del nuevo adquirente del suelo.

Para que se puedan realizar cualquier tipo de edificación en **Holanda** se requiere del *Bouwvergunning* o permiso de edificación. En otro caso, se requiere del *Aanlagevergunning* o permiso de construcción. Igualmente, para realizar obras de demolición se precisa del correspondiente permiso. Por último, si existen intereses supra-municipales, el BeP puede exigir, antes de la concesión de los correspondientes permisos, una declaración del Ejecutivo provincial de que nada se opone a su otorgamiento. Por otro lado,

compete al Ejecutivo municipal el otorgamiento de los permisos, previo informe del Inspector de Vivienda del municipio, en el plazo de dos meses, prorrogable otros dos más. Actualmente la duración media aproximada es de 13 semanas.

En **Italia** se requiere de la *concesione edilizia* para realizar *cualquier actividad* que comporte la transformación urbanística o edificatoria del territorio municipal, urbano o rústico. El Alcalde la otorga a aquellos que cuentan con título suficiente para realizar sobre el bien las actividades que suponen su transformación, cobrando el *canon* concesional en relación al valor fiscal del suelo. Desde la Ley 10/77 la concesión prescribe a los 30 años, en que revierte al Municipio.

En **Suiza** la urbanización, como ya nos consta, la lleva a cabo el Municipio, directa o indirectamente; en éste último caso, por los propietarios y mediante un convenio en el que se fijen el modo y forma en que será realizada. En todo caso, se realizará a costa de los propietarios. En consecuencia, es el propio Municipio quien decide, una vez aprobado el instrumento de planeamiento correspondiente.

En **Inglaterra** es preciso contar con el *planning permission* para poder desarrollar

cualquier actividad que suponga un desarrollo urbanístico o edificación. Lo concede el *Consejo de Distrito*, aunque normalmente lo delega en favor del Comité de Planeamiento o, en caso de pequeños asuntos, en el Jefe de la Oficina de Planeamiento del Distrito. En el procedimiento se garantiza, más por obra de una práctica que de una expresa disposición legal, la participación de los interesados, tanto si se trata de otras Administraciones como de los vecinos. Por otro lado, el *planning permission* es *constitutivo* del derecho a urbanizar y edificar en las condiciones previamente pactadas entre el promotor y la Administración local. Además, *no es reglado*. La Administración actúa con enorme discrecionalidad en el otorgamiento o no del permiso y en la imposición o no de condiciones, aunque, como ya se ha indicado, existe unos fines (razonabilidad, conformidad con el planeamiento, etc.) que actúan como límites a los que deberá ajustarse.

En los **Estados Unidos** la regla general es la necesidad de la previa *autorización o licencia del municipio* para la realización de la urbanización y/o edificación. Su otorgamiento le corresponde, por lo general, al municipio.

§29. La licencia de edificación: (*idem* que en §28) ¿es reglada? ¿es negociable su contenido? ¿Es «constitutiva» o «declarativa» del derecho a edificar? (para las cuestiones relativas a los procedimientos de tramitación de las licencias, *vide infra* §30).

En todos los ordenamientos estudiados se requiere licencia para la realización de cualquier actividad edificatoria. Esta licencia es de petición previa obligatoria y de **concesión declarativa y reglada**; excepto en Inglaterra, donde se sigue el mismo procedimiento que para la autorización **constitutiva** de la facultad de urbanización. La autoridad competente para su otorgamiento es la municipal, salvo en los países centralizados que, en defecto de aquél y por recurso, puede ser el órgano superior (prefecto o ministro).

En **Alemania, España, Francia, Holanda, Suiza** y los **Estados Unidos** la licencia es declarativa y reglada desde el momento en que la facultad edificatoria, como ya nos consta, forma parte del derecho de propiedad. No obstante, en **Francia** y **Holanda** la Administración puede establecer algunas condiciones. También en todos estos países, la licencia es de otorgamiento obligado si se cumplen los requisitos establecidos en la legislación aplicable, en particular, la calificación de usos del suelo y

la urbanización. Así, por ejemplo, en **Holanda** sólo puede ser denegada en los supuestos establecidos en la legislación territorial (incumplimiento de las Normas de edificación de la zona, del Plan detallado, del Plan de uso, de las ordenanzas de edificación o, no haber obtenido otros permisos especiales igualmente requeridos). Se requiere una justificación fuerte para denegarla. Holanda e Italia cuentan con regímenes jurídicos peculiares, si bien por razones distintas.

La Ley italiana 10/77 procedió a la separación entre propiedad y *ius aedificandi*. Tanto es así que esta facultad era concedida u otorgada por la Administración. Esto significaba que tenía carácter constitutivo. Sin embargo, de las posteriores Sentencias de la Corte Constitucional se entiende inconstitucional tal separación. La jurisprudencia considera, de manera no uniforme, que forma parte de la propiedad el *ius aedificandi*. Esto significa que el título que habilita su ejercicio es de otorgamiento obligatorio, es declarativo, así como reglado, en todo caso, con pleno ajuste a lo establecido en la legislación y planeamiento correspondiente, ya que la *concesione edilizia* opera *de facto* como una licencia reglada, al poderse otorgar solamente al dueño del suelo, sin cumplirse la condición general de

la libre concurrencia en toda concesión pública típica.

En Inglaterra el derecho a edificar se concede con el *planning permission*. Una vez obtenido, se formaliza en un *development scheme* que habilita la obtención particularizada de cada *building permit* o permiso de edificación conforme, en su caso, al plan aprobado. Su carácter es difícil de ajustar a los parámetros usuales entre nosotros. Por un lado, es una facultad que forma parte difusa del derecho de propiedad, pero, por otro lado, las dimensiones precisas de su ejercicio está condicionado y trae causa de la previa aprobación del *planning permission*. Además, el otorgamiento del *building permit* deberá ajustarse a lo establecido en dicha autorización urbanizadora.

§30. La licencia de edificación: procedimiento y controles. La ejecución de la edificación —conformada por la licencia de edificación— ¿deriva objetivamente del plan o es un acto con cierta carga discrecional? En este caso, ¿qué controles se producen sobre la licencia? Procedimiento para el otorgamiento de la licencia de edificación. ¿Existe en él un trámite de información pública? ¿quiénes intervienen? ¿se quejan de la dilación y trámites necesarios? ¿Cuántas autorizaciones se precisan hasta que la edificación queda definitivamente a disposición de su propietario?

En todos los ordenamientos estudiados la Administración cuenta con **poderes de control de los actos autorizados**; controles tanto preventivos como posteriores a la ejecución del acto. Por otro lado, en la mayoría de los países no se contempla el trámite de información pública en los procedimientos de otorgamiento de la licencia, con la salvedad de Suiza e Inglaterra. En Alemania sólo está garantizada la participación de los propietarios de fincas colindantes. En Francia, una vez otorgada, cualquier interesado puede consultar el expediente. Por último, en todos se garantiza la publicidad del acto de otorgamiento.

En Alemania en el procedimiento de otorgamiento *no existe ningún trámite de información pública*, aunque sí está prevista la *participación de los propietarios de fincas colindantes*. Su duración puede extenderse hasta los tres meses. Por último, la licencia no obvia la necesidad de contar con cuantas otras autorizaciones sean menester por así exigirlo el Derecho aplicable. Con ella se liquida el canon urbanístico proporcional al coste real de la obra.

En España el carácter «reglado» de la licencia de edificación y su necesario ajuste a las determinaciones del planeamiento hacen rígida e innegociable la relación plan-licencia de edificación. El procedimiento de otorgamiento de licencia tiene las fases típicas de cualquier procedimiento administrativo, con una serie de pasos en cada fase: iniciación

(con consulta previa, presentación de solicitud, visado en su caso), instrucción (subsanción de deficiencias, informes varios) y terminación. No existe un trámite de información pública (salvo para usos nocivos o peligrosos que se hace entre los vecinos próximos previsiblemente afectados). Los plazos establecidos en la normativa local para el otorgamiento de licencias raramente se cumplen. El ajuste de la construcción a la legalidad puede controlarse durante la construcción y hasta 4 años después de terminada (como más normal, variable según la Comunidad Autónoma).

En Francia la Administración despliega ciertos controles sobre la ejecución de la edificación: control temporal (la licencia caduca en el plazo de dos años sin haber iniciado la edificación) y de ajuste a los

términos de la autorización (tanto durante, como después de la terminación de la construcción). La conformidad se formaliza en el Certificado de terminación de las obras. En cuanto al procedimiento de otorgamiento, *no existe ningún trámite de información pública*. Ahora bien, una vez otorgada, cualquier persona puede consultar el expediente durante el plazo de dos meses. Por último, se ha pretendido coordinar todas las autorizaciones requeridas a los efectos de su integración en la licencia de construcción. Con este fin, el Municipio solicita de las autoridades competentes durante la instrucción o tramitación del expediente las correspondientes autorizaciones. No obstante, quedan al margen otras licencias u autorizaciones. Con su concesión se liquidan todas las tasas locales (TLE) y, en su caso los cánones o contribuciones por el *dépassement* del PLD o el COS.

En **Italia** el Alcalde antes de otorgar una *concesione edilizia* debe comprobar que se reúnen los requisitos establecidos en la legislación aplicable; requisitos a los que igualmente está sometido y debe cumplir en orden a la ejecución de la edificación. A tal fin,

existen los mecanismos de control pertinentes. Por último, el otorgamiento *no está sometido a trámite de información pública, sí lo está al de publicidad*.

En **Suiza** está garantizada en el procedimiento la *participación de los interesados, así como la publicidad*. En cuanto a los interesados, la legitimación es muy amplia. Lo están, tanto las personas directamente afectadas, las organizaciones privadas que tengan relación con la construcción, así como las autoridades para la salvaguardia de sus respectivos intereses.

En **Ingllaterra** la ejecución de la edificación debe ajustarse a las normas de la edificación y está sometida a importantes controles tanto de la autoridad local como del *Approved Inspector* o inspector reconocido por el Secretario de Estado del Medio Ambiente. Por último, en el procedimiento *siempre existe un trámite de información pública*, en el que a tal fin se establecen mecanismos para dar la máxima publicidad al procedimiento (anuncios en el sitio, capacidad de alegar, etc.).

En los **Estados Unidos** no es preciso llevar a cabo un trámite de información pública.

§31. Suspensión cautelar de licencias con motivo de la elaboración o tramitación de un plan

En Alemania, España, Italia y Suiza se pueden suspender cautelarmente licencias de edificación para elaborar los planes. En España, Francia y Holanda cabe la posibilidad de conceder licencia sobre la base del nuevo plan en trámite y no aprobado, pero en Inglaterra no. En los Estados Unidos no se prevé la suspensión cautelar de licencias puesto que la regla general es la imposibilidad de su otorgamiento hasta tanto no esté aprobado el nuevo plan.

§32. Políticas de intervención administrativa para impulsar y regular el mercado de suelo. Grado de intervención administrativa directa. Áreas de preferente adquisición y desarrollo. Cesiones del derecho de superficie. Derechos de tanteo y retracto, ayudas financieras, etc. (para la descripción de la actuación directa de la Administración en la ejecución, vide §21).

En todos los ordenamientos estudiados la Administración interviene en el mercado del suelo bien como mero sujeto o agente del mercado (comprando y vendiendo suelo) o como regulador dotado de poderes imperativos como el expropiatorio y el derecho de tanteo y retracto. Los países anglosajones son la excepción. Holanda es un caso peculiar como nos es conocido: la Administración compra el suelo para dirigir y ejecutar la urbanización y controlar la edificación a través de los contratos de venta que suscriba.

La Administración en **Alemania, Francia, Italia** y **Suiza** interviene en el mercado del suelo sirviéndose de la técnica expropiatoria y de los derechos de tanteo y retracto (en determinadas zonas previamente declaradas).

En **Alemania** la Administración debe enajenar el suelo adquirido o constituir un

derecho de superficie para hacer posible la materialización del interés público en atención al cual fue adquirido. Las medidas urbanísticas de desarrollo permiten la adquisición por el Municipio de todo el terreno que forma parte del ámbito de desarrollo, los urbaniza y los enajena a quien esté dispuesto

a construir conforme al Plan en un plazo adecuado.

En **España**, además de la ejecución directa de la urbanización, la Administración puede intervenir el mercado del suelo a través del Patrimonio Municipal del Suelo (PMS); delimitación de áreas donde ejercitar los derechos de tanteo y retracto (adquisición preferente a favor de la administración); delimitación de áreas sometidas a expropiación, como reservas para PMS, en suelo urbanizable no sectorizado; cesiones de derechos de superficie, etc.

La intervención de la Administración en **Holanda** es considerable. Interviene en la ejecución en su condición de propietario mayoritario o incluso único del suelo objeto de la operación urbanística. En esta condición controla de manera amplia todo el proceso; tan amplia como el respaldo que le ofrece su título jurídico-privado. Puede decirse que constituye casi el único agente urbanizador. Además, como ya nos consta, controla el

proceso edificatorio a través del otorgamiento o denegación de los permisos de edificación solicitados.

En los últimos años, la intervención de la Administración en **Inglatera** se ha visto sensiblemente reducida. Esto ha sucedido no sólo en lo que puede denominarse como actividad *privada* de la Administración, sino también en la *pública*. En este ámbito se puede observar una fuerte *desregulación* dirigida a reducir los trámites urbanísticos y atraer la inversión. Esta desregulación se concreta en las fórmulas de las *simplified Planning Zones*, *Entreprise Zones* y en las *Urban Development Corporations*.

Por último, en los **Estados Unidos** la actividad administrativa es limitada, tradicionalmente circunscrita a la de naturaleza policial. No obstante, no es descartable la de índole positiva o de promoción, en particular la asociada a la realización de políticas de vivienda social.

§33. Impugnación de los actos urbanísticos. ¿Quiénes están legitimados para impugnar los actos de contenido urbanístico? ¿existe la acción pública en el urbanismo? ¿cuánto tarda, como media, en resolverse una reclamación administrativa o contenciosa? Derechos de recurso contra planes aprobados, ¿dónde, quién y por qué?

En todos los ordenamientos cabe recurso contra normas, planes y actos de ejecución. La legitimación es muy variada aunque, por un lado, **no se admite la acción pública** y, por otro lado, se reduce a los **titulares de derechos o intereses directos y legítimos** perjudicados por el acto recurrido. La instancia que ventila los recursos varía en función de la peculiar organización administrativa y judicial.

En **Alemania** sólo están legitimados los que cuentan con un *derecho subjetivo lesionado* por el acto urbanístico cuya impugnación se pretende. En cambio los planes revisten el carácter de normas y cualquier persona que se considere *perjudicada* pueden interponer contra ellos un recurso directo.

En **España** la legitimación activa para la impugnación de los actos de contenido urbanístico es muy amplia. Además de los propietarios y demás titulares de bienes y derechos legítimos directamente afectados que pueden intervenir en los procedimientos concretos y deducir sugerencias, alegaciones e impugnaciones y recursos de todo tipo que sean procedentes en defensa de sus derechos, y de todos los ciudadanos que tengan algún derecho legítimo afectado para interesarse por participar en la tramitación de los

instrumentos de planeamiento, existe en el ámbito urbanístico la **acción pública**, ejercitable por cualquier persona física o jurídica para exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales el ajuste de los actos urbanísticos a la legislación y planeamiento urbanístico aplicable (ver §11).

En **Francia** la legitimación varía en función de la pretensión que se ejercite. Si se pretende la simple anulación o declaración de ilegalidad, la legitimación es tan amplia que puede afirmarse que se está en presencia de una *acción popular*. En cambio, si se pretende, además de la anulación, el reconocimiento de una situación jurídica subjetiva, se requiere contar con un *interés directo*.

En **Italia** la legitimación es muy estricta ya que sólo pueden recurrir aquellos que cuentan con un *derecho lesionado* por la norma o acto que se recurre.

También en **Inglaterra** la legitimación es muy estricta: sólo el solicitante puede interponer los recursos. Por otro lado, el recurso se ventila ante los Tribunales competentes, en función del orden jurisdiccional que en cada uno existe. En Inglaterra cabe recurso contra los planes y

contra los actos de gestión. Ahora bien, la impugnación cabe tanto ante el Secretario de Estado como ante la *High Court*. En el primer caso, se debe basar en cualquier aspecto relativo al contenido de lo decidido, en cambio, en el segundo caso, sólo puede basarse en la Ley.

