

## — 4 —

## Suiza

Líneas básicas de la legislación urbanística en varios cantones de la *Suisse Romande*

Martín BASSOLS COMA &amp; Martín BASSOLS HEVIA-AZA

*Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Alcalá, Madrid, y Licenciado en Derecho, resp.*

RESUMEN: Ante la excesiva extensión de aludir a la legislación urbanística de los veintiséis Cantones, se ha operado por vía de selección, haciendo principalmente referencia a los Cantones de Berna, Ginebra, Ticino, Friburgo, Neuchâtel y Jura, que permiten una muestra bastante representativa de Cantones de gran extensión, media y pequeña

La legislación manejada para la confección del documento en el original está escrita en el idioma francés, salvo la del Cantón de Ticino que está redactada en italiano. Las leyes cantonales, los Reglamentos y las Ordenanzas nos han sido suministrados por los propios Cantones, a través de la petición formulada por el Servicio de Legislación Extranjera del Congreso de los Diputados, a quien agradecemos el habernos gestionado y suministrado la documentación precisa. Paralelamente, hemos consultado el «Receuil Systematique du Droit Federal».

[Como se decía en la introducción general a esta sección de «Urbanismos comparados» (CyTET, 127: 83-86), este trabajo quedó ya elaborado, tal cual es ahora publicado, en noviembre de 1995, por lo que desde entonces las referencias legislativas y administrativas que contiene pueden haber cambiado en algunos puntos concretos que no han podido ser contrastados (n.e.).]

## PARTE I. SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

### D§I. Estructuración elemental del Estado: niveles de división territorial y articulación competencial

1. La *Confédération Helvétique*, *Schweizerische Eidgenossenschaft* o *Confederazione Svizzera* (*Suisse*, *Schweiz* o *Svizzera*) [Confederación Helvética] es un Estado Federal democrático, liberal y social que cuenta con una Constitución que continuamente es objeto de modificaciones precisas para su adaptación a las exigencias de los tiempos y que data formalmente de 1874, aunque materialmente remonta sus orígenes a 1848 (LENDI, 1985: 331 ss.) (1).

(1) La Confederación inicia sus orígenes en 1291, con la unión de los cantones de Schwyz, Uri y Unterwalden, seguidos

2. Como Estado Federal está formado por 20 *Cantons* [Cantones] y 6 *Demi-cantons* [Semicantones] enumerados en el art. 1 de la Constitución. La *Assemblée Fédérale* [Cámara o Asamblea Federal] comprende dos cámaras legislativas: el *Conseil des États* [Consejo de los Estados], de 46 Diputados, dos por cada Cantón y uno de cada Semicantón, y el *Conseil National* [Consejo Nacional], de 200 miembros elegidos por cuatro años. Los dos Consejos

de los de Lucerna, Zürich, Berna, Glarus y Zug, reuniendo su primera Dieta Federal en 1393.

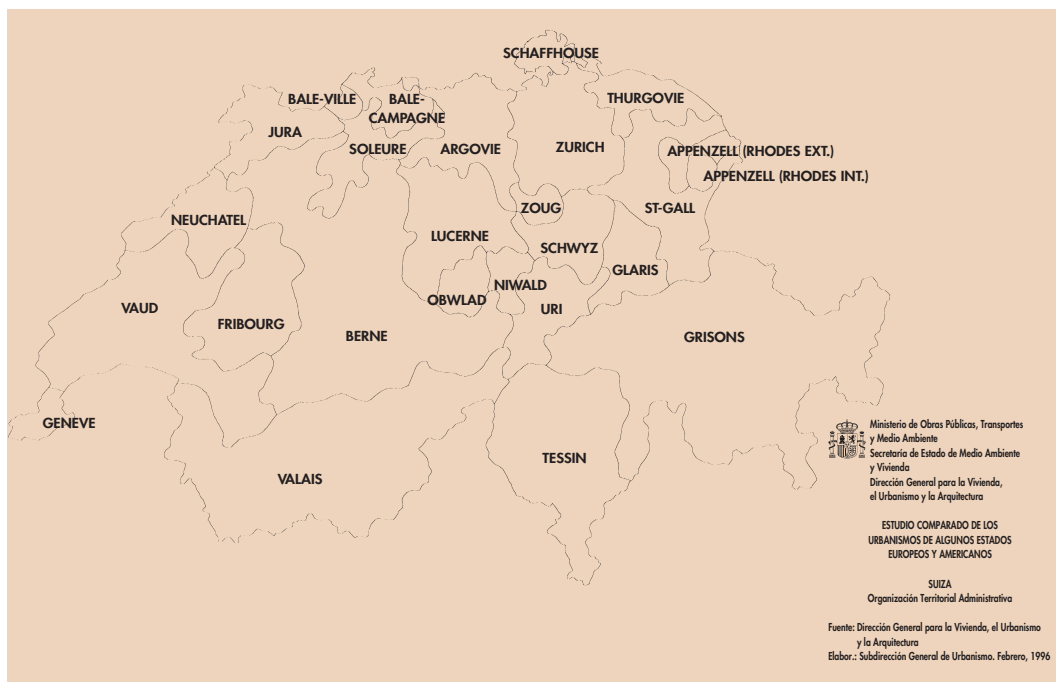
reunidos en Asamblea Federal nombran a la *Cour Fédérale* [Tribunal Federal] (26 titulares y 13 suplentes) y a la *Cour Fédérale de Recours* [Tribunal Federal de Recursos] (5 titulares y 5 suplentes). El Jefe del Estado es el presidente del *Conseil Fédéral* [Consejo Federal], compuesto por 7 miembros elegidos cada cuatro años por la Cámara Federal, los cuales eligen al Presidente por un período de un año. Los Cantones y Semicantones tienen naturaleza estatal; los Semicantones tienen la misma naturaleza que los Cantones, con la única diferencia que sólo tienen un Diputado en el Consejo de los Estados y su voto sólo se computa como medio en los referéndums constitucionales, puesto que, según la Constitución:

«Los Cantones son soberanos, en tanto que su soberanía no esté limitada por la Constitución federal y, en cuanto tales, ejercen todos los derechos que no estén delegados al poder federal» (art. 3 CCH).

3. Cada Cantón tiene su Constitución y cada uno tiene un Parlamento electo y un Gobierno propios. Como principio general, la Confederación sólo tiene competencias de atribución, mientras que el resto de las competencias no atribuidas corresponde a los Cantones. Sin embargo, estos principios

ordenadores de las competencias han experimentado en las últimas décadas, como en la mayoría de los países federales, una notable evolución, pasando de una separación de competencias a un federalismo de cooperación entre la Confederación y los Cantones.

4. La extensión superficial de Suiza es de 41.293 km<sup>2</sup> y la población en 1990 era de 6.673.600 habitantes. La configuración territorial de los Cantones es muy variada, oscilando entre los 7.106 km<sup>2</sup> de Grisons o los 6.049 de Berna a los 837 km<sup>2</sup> de Jura o los 282 km<sup>2</sup> de Ginebra. La creación o supresión de Cantones son operaciones muy complejas y suponen la realización de plebiscitos locales y un referéndum nacional que comporta la revisión de la Constitución (la creación del último Cantón, el de Jura sobre la base de su segregación de Berna, se dilató a lo largo del período 1947-1978). Esta dispersión territorial junto a la localización de las actividades económicas generan importantes desequilibrios interregionales que a partir de la década de 1990 se han hecho más agudos por las transformaciones económicas. Mientras los Cantones de Zurich, Ginebra y Basilea presentan incrementos espectaculares de renta, otros Cantones se encuentran en fase de estancamiento e incluso recesión (GAUDAR, 1992: 18).



5. Los problemas territoriales y demográficos son relevantes por cuanto sólo una cuarta parte del país aproximadamente es apta para el asentamiento humano y la explotación agrícola del suelo. La mitad del territorio está formada por montañas y otra cuarta parte está cubierta de bosques. Como consecuencia de la industrialización la población aparece concentrada en las áreas urbanas que vienen rigidamente impuestas al paisaje y que reducen la extensión de la agricultura (LENDI, 1985: 335). Las principales ciudades son Zurich con 342.000 habitantes, Ginebra 165.400, Berna 134.400 habitantes, etc. La población, sin embargo, está muy dispersa, existen 3.021 municipios, con una superficie media de su territorio de 13,63 km<sup>2</sup>, y su media de población de 2.275 habitantes. El 45,1% de los municipios tiene 500 habitantes, mientras que los municipios con más de 10.000 habitantes sólo representa el 3,2% (DAFFLON, 1993: 106).

6. Todos estos factores explican una especial sensibilidad por los problemas espaciales y territoriales en relación directa con los de carácter ambiental. Y una clara preocupación por el paisaje, la agricultura, el agua etc., sin olvidar los propiamente relacionados con el urbanismo en sentido estricto. Esta visión integral tiene un claro reflejo a nivel lingüístico propio del pluralismo suizo, en la medida que para designar la disciplina, los Cantones de influencia francesa (La Suisse Romande) utilizan la expresión de origen francés *Aménagement du territoire* [Ordenación territorial], mientras que los Cantones de influencia germánica, emplean la expresión *Raumordnung* y *Raumplanung* [Ordenación y planificación territorial] (BRIDEL, 1988: 15). Esta diferenciación tiene su reflejo en el orden legal y en la filosofía que informa la práctica profesional y administrativa en las dos partes de Suiza.

## **SS2. Nivel territorial en el que están residenciadas las competencias legislativas sobre urbanismo (en su totalidad o en materias parciales específicas)**

1. Sin perjuicio de que los problemas de ordenación del territorio (y del espacio), así como los propios del urbanismo municipal, tuvieran amplios antecedentes en el ámbito de los Cantones y Municipios, el punto de partida decisivo para el enfoque actual lo constituye la Reforma Constitucional de 14 de septiembre de 1969 que incluyó en la Constitución Federal Suiza (abrev.: CCH) las siguientes modificaciones:

«La Confederación establecerá por vía legislativa los principios aplicables a los planes de ordenación [*plans d'aménagement*] que los Cantones establecerán con vistas a asegurar una utilización adecuada del suelo [*utilisation judicieuse du sol*] y una ocupación racional del territorio [*une occupation rationnelle du territoire*]. La Confederación impulsará y coordinará las actuaciones de los Cantones y colaborará con los mismos. En el cumplimiento de sus misiones, la Confederación tendrá en cuenta las necesidades de ordenación [*aménagement*] nacional, regional y local del territorio» (Art. 22 *quater* CCH).

«Se garantiza la propiedad. En el marco de sus atribuciones constitucionales, la Confederación y los Cantones podrán, por vía

legislativa y por motivos de interés público, prever la expropiación y otras restricciones a la propiedad. En caso de expropiación y de restricciones a la propiedad equivalentes a una expropiación, deberá abonarse una justa indemnización» (Art. 22 *ter* CCH).

2. Con base en estas reformas constitucionales se inicia propiamente el desarrollo del moderno Derecho de ordenación del territorio y urbanismo en Suiza. Por Decreto de 17 de marzo de 1972 se dictó la primera norma con carácter provisional sobre la materia, con vigencia hasta 1975. A efectos de desarrollar los preceptos constitucionales, se elaboró un primer Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio que fue considerado demasiado ambicioso en sus planteamientos. Los partidos de ámbito nacional, las asociaciones de inquilinos y de defensores de la naturaleza y el medio ambiente lo apoyaron, pero los partidarios de las atribuciones cantonales lo impugnaban. El 13 de junio de 1976 se celebró el referéndum, siendo rechazado por 654.233 votos frente 626.134 favorables. Dicho Proyecto de Ley contenía un impuesto sobre la plusvalía del suelo (cfr. TANQUEREL, 1988: 192-193 y 350).

3. Finalmente, se aprobó la *Loi Federale sur l'Aménagement du Territoire* [Ley Federal de Ordenación del Territorio; en adelante LFAT] de 22 de junio de 1979, que constituye un texto más flexible, acorde con una ley de principios, y menos ambiciosa que el proyecto de 1976. La Ley consta de 39 artículos y ha sido desarrollada a nivel federal por la Ordenanza de 2 de octubre de 1989 (con vistas fundamentalmente a su coordinación con la agricultura) y la Ordenanza de 13 de agosto de 1989 (sobre ayudas al planeamiento de los Cantones).

4. En cuanto Ley de Principios, la Ley Federal legisla sobre las grandes cuestiones relacionadas con los objetivos de ordenación del territorio y la coordinación administrativa. En el marco de estos principios, los Cantones promulgan sus leyes propias de Ordenación del territorio y de la disciplina de la construcción, ambas materias en un mismo texto legislativo o de forma separada. En el marco de estos principios básicos, la Confederación legisla sobre las siguientes materias, siguiendo la sistemática de la Ley:

*Título I. Objetivos de la Ordenación del Territorio* (utilización racional del suelo como objetivo compartido por la Confederación, los Cantones y los Municipios). Obligación de planificar y coordinación entre la planificación de la Confederación, Cantones y Municipios,

teniendo en cuenta cada una de estas instancias la incidencia de las respectivas planificaciones. Principios inspiradores de la planificación (en relación al paisaje, a los asentamientos urbanos y los edificios e instalaciones de interés público). Información y Participación. Compensaciones e Indemnizaciones.

*Título II. Tipología de Planes.* Planes Directores de los Cantones. Planificaciones especiales de la Confederación. Planes de Afectación o de Usos a nivel Municipal. Efectos, Competencia y procedimiento.

*Título III. Ayudas Federales* (subsidio de la Federación hasta el 30% de los gastos de los Planes Directores). Subsidios al pago de las indemnizaciones para las zonas de protección.

*Título IV. Organización:* Órgano especializado de la Planificación del territorio a nivel federal. Órganos especializados a nivel de los Cantones.

*Título V. Protección jurídica* a nivel cantonal y en el Derecho Federal.

Como puede observarse se trata de una legislación a nivel federal de principios que deberán ser observados por los Cantones en el ejercicio de sus competencias legislativas en materia de Ordenación del Territorio. En lo no previsto expresamente en la Ley Federal, el resto de competencias legislativas corresponden a los Cantones, en virtud del art. 3 de la Constitución.

### **SS3. Nivel territorial en el que están residenciadas las principales competencias de planeamiento, ejecución y control urbanísticos** (en el Estado federal o central, en los Estados o Regiones, ¿existe una Administración «de tutela» y control de los actos de la Administración Municipal?)

1. Los niveles básicos de las competencias de planeamiento son los Cantones para el Planeamiento Directivo y los Municipios para el *Plan d'Affectation* [Plan de Afectación o de usos del suelo]. Sin embargo, hay que destacar que en desarrollo del Plan Director, los Cantones pueden también aprobar Planes de Afectación o de usos, necesarios para llevar a la práctica dichos planes.

2. En el nivel intermedio entre el Cantón y los Municipios (art. 18 LFAT) pueden crearse *Plans régionales* [planes regionales], especialmente en aquellos Cantones más extensos. La gestión de estos planes regionales puede ser obra del Cantón, a través de la creación de un órgano específico

de distrito, o bien de los Municipios, a través de una Asociación de derecho privado o bien a través de una Mancomunidad de municipios.

3. El escalón básico ejecutivo de planificación, ejecución y control es el Municipio, especialmente en lo que se refiere a los Planes de Afectación o de Usos en sus diversos escalones que deben ser aprobados definitivamente por los Cantones. Los Municipios tienen competencias propias y delegadas de la Confederación y de los Cantones, siendo en materia de Ordenación del Territorio y de la Construcción las leyes cantonales las que regulan el alcance de la competencia municipal, en la inteligencia de que las materias no reservadas expresamente al Cantón pertenecen al Municipio:

«...en la práctica las diferencias entre Cantones son muy variadas. Por lo que se refiere al ámbito que nos ocupa, debe señalarse que la mayoría de los Cantones conceden amplias competencias a los Municipios en materia de construcción y de ordenación del territorio, a excepción de los Cantones de Ginebra y Bâle-Ville que son ultracentralizados.» (TANQUEREL, 1988: 126).

4. Los Municipios disponen de una amplia autonomía en el ejercicio de sus funciones, aun cuando esta autonomía no esté garantizada constitucionalmente, si bien el Tribunal Federal ha admitido la posibilidad de ejercitar un recurso de derecho público en favor de la defensa de sus competencias frente a los Cantones (GRISEL, 1970: 135-7). El Cantón, por lo tanto, con respeto a esta autonomía y a la Constitución y las leyes, ejerce una función de control en el ámbito de la acción urbanística de los Municipios, control que es más incisivo en materias de legalidad que de oportunidad.

5. En orden a las medidas de control que revisten una gran variedad según los Cantones, pueden citarse como ejemplo las previstas en el art. 34 de la *Loi Cantonale d'Aménagement du Territoire* (LCAT) de Friburgo de 1979 que establece que, en caso de incumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, el *Conseil d'État* [Consejo de Estado del Cantón] le fijará un plazo para su efectivo cumplimiento. Si al término de este plazo se mantuviera la inactividad, el Consejo

de Estado desarrollará la competencia correspondiente a costa del Municipio.

6. Como manifestación del juego del principio de la autonomía municipal en el campo de la utilización racional del suelo, el art. 54 de la Ley Cantonal sobre las Construcciones, LCC, de Berna, de 9 de junio de 1985, después de señalar una serie de criterios a observar en el ejercicio de las competencias de planificación, incluye una cláusula final del siguiente carácter:

«...la libertad de apreciación de las autoridades subordinadas, la autonomía local y la libertad individual en materia de construcción no deben ser limitadas por las medidas de ordenación del territorio, sino en la medida precisa que lo exija el interés general» (art. 54 LCC).

En materia de planeamiento local la misma Ley del Cantón de **Berna** establece que:

«...los Municipios tienen plena libertad para adoptar los planes en el marco de los límites de la presente Ley. Formulan sus opciones entre las posibles soluciones oportunas y conforme a la Ley» (art. 65 LCC).

7. Sin embargo, en relación a la necesidad de adoptar los planes y demás prescripciones, la autoridad cantonal puede negar su aprobación a dichos planes, invitar al Municipio a formular los planes en un plazo razonable y, en caso de incumplimiento, sustituir al Municipio en sus competencias.

## 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 la Constitución

1. Según el *Code Civil* [Código Civil, CC] Suizo de 1907:

«...el propietario de una cosa tiene el derecho de disponer libremente, dentro de los límites de la Ley» (art. 641 CC).

Desde el punto de vista del Derecho Constitucional, hasta la revisión de la Constitución Federal de 1969, todas las Constituciones de los Cantones protegían la propiedad, salvo el Cantón del Ticino. De estas constituciones, veinte declaran la propiedad como inviolable y cuatro salvaguardan los

derechos privados o adquiridos (cfr. GRISEL, 1970: 358). En consecuencia, antes de la indicada fecha, se consideraba que a nivel federal la protección de la propiedad era implícita. La primera decisión del Tribunal Federal reconociendo este carácter implícito fue el *Arrêt Keller*, de 11 de mayo de 1960. La jurisprudencia y la doctrina consideraba que esta protección federal implícita se extendía a su consideración como derecho individual y como institución, por lo que se consideraba que la propiedad del suelo no podía ser nacionalizada y al mismo tiempo su carácter de garantía era invocable frente a leyes fiscales que

impusieran impuestos confiscatorios (cfr. AUBERT, 1967, vol.II: 757-9).

2. Con fecha 14 de septiembre de 1969 se introduce en la Constitución por votación popular el art. 22<sup>ter</sup>, en virtud del cual:

«La propiedad está garantizada. En la medida de sus atribuciones constitucionales, la Confederación y los Cantones pueden prever la expropiación y restricciones a la propiedad, por vía legislativa o por motivos de interés público. En caso de expropiación y de restricciones a la propiedad equivalentes a la expropiación se debe dar una justa indemnización [*une juste indemnité est due*].»

Esta protección constitucional se estima análogamente como un derecho individual y como una garantía institucional de la propiedad y, al mismo tiempo, en la medida que el Derecho Federal deroga al cantonal, se estima que las prescripciones de los Cantones han quedado derogadas, al menos en la medida en que se extienda la garantía federal.

3. Sin perjuicio de esta garantía a nivel federal, debe tenerse en cuenta que también con fecha 14 de septiembre de 1969 se aprobó un art. 22<sup>quater</sup> incorporando al texto constitucional un nuevo precepto, según el cual:

«...la Confederación promulgará por vía legislativa los principios aplicables a los planes de ordenación (aménagement), en virtud de los cuales los Cantones deberán asegurar una utilización razonable del suelo y una ocupación racional del territorio [*une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnel du territoire*].»

Dicho artículo ha sido la base, como se ha visto anteriormente, de la legislación urbanística.

4. Al mismo tiempo, el art. 24<sup>sexies</sup> se contempla la protección a la naturaleza y el paisaje, el art. 24<sup>septies</sup> al derecho al medio ambiente y los art. 34<sup>sexies</sup> y 34<sup>septies</sup>, introducidos en 1972, que afectan al Derecho a la vivienda (impulsar la construcción de viviendas por parte de la Confederación, especialmente para reducir su coste, así como el acceso a la propiedad de una vivienda o casa) (2) y a la protección de los arrendatarios

(2) A tal efecto la Confederación podrá facilitar la obtención y equipamiento de terrenos para la construcción de viviendas, proteger la vivienda de personas inválidas o de la tercera edad, adoptar prescripciones para el equipamiento de terrenos destinados al equipamiento de viviendas.

(adopción de medidas por la Confederación para proteger a los arrendatarios contra alquileres abusivos y otras prestaciones exigidas por los propietarios).

En consecuencia, aún cuando no exista un pronunciamiento sobre la función social de la propiedad, implícitamente a nivel constitucional puede deducirse esta función de una interpretación conexa de estos preceptos constitucionales.

5. Sobre la existencia de una norma legal o constitucional que impida la especulación inmobiliaria, es esencial atender a las iniciativas populares sobre esta cuestión en cuanto, si bien no han alcanzado el reconocimiento constitucional, tienen, no obstante, una significación clave para la interpretación del Derecho urbanístico suizo, a partir de 1969, y en especial el papel que juegan al respecto las iniciativas populares legislativas (TANQUEREL, 1988: 179-84).

6. Ya en 1950 fue rechazada una iniciativa para introducir un art. 31<sup>sexies</sup> de protección del suelo contra la especulación; sin embargo la iniciativa más significativa fue la presentada por el Partido Socialista Suizo y la Unión Sindical Suiza con fecha 10 de julio de 1963, apoyada por 131.152 firmas, en la que se solicitaban medidas

«...para impedir una alza injustificada de los precios de los inmuebles, para prevenir la penuria de los alojamientos y para favorecer la ordenación del territorio sobre el plan nacional, regional y local en interés de la salud pública y de la economía del país. Para lograr estos fines, la Confederación y los Cantones, pueden ejercer un derecho de adquisición preferente en caso de venta de inmuebles entre particulares, así como expropiar los inmuebles mediante indemnización» (Sobre el texto de esta propuesta puede consultarse todo el proceso de tramitación e informe del Consejo Federal a la Asamblea Federal en *Revista de Derecho Urbanístico*, 2, 1967: 108-37).

El Informe del Consejo Federal era contrario a la iniciativa y, sometido a votación popular, fue rechazada el 2 de julio de 1967.

Sin perjuicio de este rechazo debe tenerse en cuenta que, en función de esta iniciativa, se promovieron las reformas de la Constitución Federal mencionada, así como la Ley de Ordenación del Territorio de 1979 y las sucesivas leyes cantonales.

7. Las iniciativas populares contra la especulación del suelo han seguido, aunque no hayan prosperado hasta el momento (cfr. TANQUEREL, 1988: 183):

1983 («*Ville-Campagne contre la speculation foncière*»).

No obtuvieron el número de firmas suficientes:

1974 («*Pour une propriété non speculative du sol*»);

1976 («*Pour une réforme du droit foncière*»);

1983 («*Propriété pour tous*»).

Por último debe tenerse en cuenta que un proyecto de Reforma integral de la Constitución de 1977 (elaborado por una Comisión de Expertos) ha contemplado la posibilidad de introducir, junto a la protección constitucional de la propiedad, una «política sobre la propiedad», en la que se

contemplarían directrices limitativas sobre ocupación racional, uso razonable [*judicieux*], etc. del derecho de propiedad.

8. En el derecho positivo, hay que tener en cuenta que, para evitar la especulación inmobiliaria, el *Arrêt Federal* de 6 de octubre de 1989 («*D'interdiction de revente des immeubles non agricoles et la publication des transferts de propriété immobilière*» [sobre la prohibición de la reventa de inmuebles no agrícolas y publicidad de las transferencias de propiedad inmobiliaria]; cfr.: *Recueil Systematique du Droit Federal*, 21, *Droit Privé*) prohíbe la reventa de todo inmueble no agrícola hasta transcurridos dos años de su adquisición (!). Los terrenos destinados a la construcción resultan afectados por esta prohibición. Con autorización especial se puede enajenar, previa comprobación de que no ha existido beneficio (su art. 4.1 establece los criterios estimativos para determinar el no-beneficio, a efectos de obtener el permiso anticipado para enajenar).

**SS5. 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).

1. El concepto de **estatuto civil o administrativo** del suelo en el sentido constitutivo, no meramente declarativo, que existe o se emplea en el Derecho Urbanístico español, no existe en el Derecho suizo. Sólo podría utilizarse el concepto estatutario en sentido descriptivo y, en todo caso, referido a la propiedad agraria, a modo de un *Droit Paysan* [Derecho agrario o estatuto agrario de la propiedad rústica]. La Ley federal sobre la Agricultura, de 3 de octubre de 1951, adoptó una serie de medidas de protección de la *propriété foncière rurale* [propiedad de suelo rústico] en atención a las peculiaridades del territorio agrario suizo (divisiones de heredades, hipotecas rurales, protección al dominio rural, régimen de arrendamientos, etc.) que han constituido la base de un Derecho rural que ha sido objeto de abundantes modificaciones posteriores. Como se tendrá ocasión de ver más adelante, los Planes de Urbanismo (según la LFAT) deben prever las zonas agrícolas de cada

Municipio y protegerlas adecuadamente. Así mismo, las leyes de Protección de la Naturaleza (1966) y de Protección de Aguas contra la polución (1971) protegen los aspectos agrícolas a través de medidas indirectas.

De todo ello se deriva que no existe propiamente un estatuto de la propiedad urbana, al menos definido legislativamente como en el caso español. En el orden científico, académico y descriptivo, dicho concepto puede existir, pero legislativamente hasta el momento no puede hablarse de él, posiblemente debido a la fragmentación de las competencias entre la Federación y los Cantones.

2. En conclusión, hay que afirmar que, al margen los aspectos constitucionales, el estatuto de la propiedad del suelo urbano sigue enfocado desde una óptica civilista, si bien mediatizado por la legislación sectorial, entre la que obviamente ocupa un lugar importante la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la Federación y los Cantones.

Describe muy bien la situación que se comenta el hecho de que el Código Civil [CC] suizo, después de definir la propiedad (art. 641 CC) y la propiedad inmueble (art. 655 CC), contiene un precepto sobre *Restrictions de Droit Public* [limitaciones de derecho público] del siguiente tenor:

«Corresponde a la Confederación, a los Cantones y a los Municipios, imponer por razones de interés público otras restricciones a la propiedad inmueble, especialmente en lo que concierne a la policía sanitaria, policía de las construcciones, del fuego, de los bosques, de los caminos ..., mejora del suelo, división de las fincas, agrupación de fincas [*les reunions parcellaires*] de inmuebles rurales o de terrenos para construir, medidas destinadas a la conservación de antigüedades y curiosidades naturales, protección de sitios y de fuentes de aguas minerales» (art. 702 CC).

Es decir, desde un trasfondo unitario y común de la propiedad, advienen limitaciones externas a su contenido, sin alterar su unidad.

3. Si a esta concepción civil de la propiedad se le une la idea constitucional de la propiedad-institución que debe ser garantizada (art. 22ter, CCH) contra toda expropiación formal o material (*vide* su examen *ut infra* en S§6) se deduce, por vía general, que el contenido de la propiedad del suelo deriva de la Constitución y de la Ley y que su contenido, como derecho y como contenido económico (su contravalor en dinero o indemnización), es previo al planeamiento urbanístico.

Confirma esta conclusión la LFAT:

«El Derecho Cantonal preverá una compensación adecuada de beneficios o desventajas, relevantes derivadas de la planificación, según la presente Ley. Para las restricciones de la propiedad equivalentes a la expropiación, derivadas de la planificación según la presente Ley, es procedente una indemnización plena. Los Cantones pueden ordenar que el pago de la indemnización por restricciones a la propiedad sea inscrita en el Registro de la Propiedad» (art.5 LFAT).

4. Sobre si el **contenido urbanístico mínimo de la propiedad rústica** posee un *ius aedificandi* mínimo, la respuesta debe ser negativa para ambos términos de la cuestión: al no tener el derecho del suelo un estatuto urbanístico substantivo (en los términos

anteriormente analizados) no existe un contenido preestablecido y, en consecuencia, no hay mínimo alguno para el *ius aedificandi* en general y para el suelo rústico en particular.

Las restricciones urbanísticas al Derecho de propiedad no forman parte de su contenido intrínseco; por lo que se configuran como limitaciones externas producto de una zonificación del territorio, debiendo atenderse a la extensión y contenido de cada zona para conocer su alcance. Así, para el suelo rústico, debe atenderse que el Derecho Federal (LFAT) en su artículo 14 establece que los Planes de Utilización del Suelo determinarán el uso admisible del suelo y en particular delimitarán las zonas edificables, las agrícolas y las protegidas. Para la zona agrícola, el art. 16 de dicho texto, incluye los terrenos idóneos para la utilización de la agricultura u horticultura y los terrenos que, conforme al interés público, deben ser utilizados en la agricultura. En cuanto sea posible las zonas agrícolas deben ser delimitadas amplia y contiguamente.

5. En el marco de esta determinación federal, la legislación de los Cantones establece especificaciones sobre la construcción dentro de esta zona agrícola. Así por ejemplo en el Cantón de **Neuchâtel** la LCAT (1991) delimita la zona agrícola y vitícola, en cuyo seno:

«...sólo son admisibles las construcciones que sirvan a la explotación agrícola o que respondan a las necesidades de la explotación y a la vivienda familiar. Las construcciones se armonizarán en lo posible con el paisaje y el lugar» (artículo 54).

En términos análogos se pronuncian el art. 56 LCAT, **Cantón Friburgo** (1983), que reserva la zona a efectos puramente agrícolas, ganaderos, vitícolas y a la horticultura. Sólo se autorizan los edificios necesarios para la explotación y para la vivienda de las personas vinculadas a la misma «en la medida, naturaleza y dimensiones que justifiquen su implantación en la zona agrícola». En términos semejantes el Cantón de Berna (art. 80-85, de su Ley de Construcciones, 1985), el Cantón de Ginebra (LCCAT 1987, arts. 20-22) y el Cantón de Jura, LCCAT 1987, art. 57).

Complementan estas determinaciones sobre el suelo rústico, la protección especial que se otorga a la agricultura y a sus zonas

reservadas. En ejecución de la LFAT, se ha dictado una Ordenanza Federal para la Planificación del Territorio, de 2 de octubre de 1989, que coordina las prescripciones de ordenación del territorio con la agricultura (art. 19 Ley de Agricultura), cuyos artículos 16 a 20 se ocupan de las dimensiones y características de las zonas agrícolas, a efectos de garantizar una superficie a nivel federal y cantonal suficiente y adecuada para las necesidades agrícolas actuales y futuras. La Ley Cantonal de Friburgo (1983), anteriormente citada, exige en su art. 56.4 y 5 que toda modificación de las zonas agrícolas debe ser ponderada en relación con la zona a urbanizar y toda propuesta de disminución de la zona agrícola requiere una revisión (*reexamen*) del plan de urbanismo municipal.

6. Sobre el **Régimen urbanístico del suelo urbano** (obligaciones, deberes del propietario del suelo o promotor de la urbanización, régimen de cesiones, obras, conservación y rehabilitación), cabe distinguir entre las prescripciones de Derecho federal y las propias de cada Cantón.

La única norma federal al respecto es la del art. 19 LFAT que, tras definir el concepto de finca urbanizada, prescribe que las zonas edificables serán urbanizadas por los Entes públicos, añadiendo que el Derecho de los Cantones regulará la participación o contribución de los propietarios del suelo. Asimismo el Derecho cantonal podrá exigir a los propietarios del suelo que urbanicen a su costa los solares, de acuerdo con los planes aprobados por los Entes públicos. Como complemento indispensable para la realización de esta contribución o urbanización a cargo de los propietarios, el art. 20 de la misma Ley prevé que la «recomposizione particellare» o «remembrement» [reparcelación] sea ordenada y ejecutada de oficio, si los planes de uso del suelo lo exigen.

Con base en la ordenación federal, los Cantones presentan un cuadro de soluciones que se desarrollan más ampliamente en **S§19**.

[Falta por desarrollar la última parte de la cuestión §5]

**S§6. Indemnizaciones por privación del derecho o facultad de 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.

1. Dentro de la concepción helvética de la garantía constitucional de la propiedad, es necesario distinguir la *formelle Enteignung* [expropiación formal] y las *materielle Enteignungen* [expropiaciones materiales] que constituyen aquellas restricciones a la propiedad equivalentes a una expropiación formal y que, a su vez, se distinguen de aquellas otras restricciones que simplemente definen el contenido formal de la propiedad (policía de la construcción, *Bau Polizei*). Ha sido precisamente en el campo del Urbanismo donde esta distinción ha jugado un papel más relevante (cfr. AUBERT, 1967, vol. II: 765; GRISEL, 1970: 406-10). Existen diversas concepciones sobre el concepto de expropiación material y una abundante jurisprudencia al respecto. En la presente ocasión nos limitaremos a señalar el reconocimiento que el derecho positivo contempla al respecto.

Según la Ley Federal de Ordenación del Territorio (LFAT):

«El Derecho cantonal preverá una compensación adecuada en orden a los beneficios o desventajas (limitaciones o vinculaciones) relevantes, derivadas de las planificaciones de acuerdo con la presente Ley» (artículo 5).

Al mismo tiempo, se precisa que:

«...para las restricciones a la propiedad equivalentes a una expropiación, derivadas de la planificación, según la presente Ley, deberá otorgarse una indemnización plena. Los Cantones podrán establecer que el pago de la indemnización por restricción a la propiedad tenga la adecuada publicidad en el Registro de la Propiedad [*Registre Foncière*]» (artículo 5).

En desarrollo de estos preceptos, el Derecho Cantonal ofrece el siguiente panorama de soluciones.

2. El **Cantón de Jura** (LCCAT 1987, modificada en este punto por la Ley de 11 diciembre 1992 contiene un Capítulo IV

(arts. 99 a 110) bajo la expresiva rúbrica de Expropiaciones a la propiedad. Un principio general es que la ley de expropiación será aplicable tanto para los supuestos de expropiación formal como material. En el art. 102 se da un concepto de expropiación material del siguiente tenor:

«Las restricciones a la propiedad, tales como la incorporación permanente de un bien inmueble a una zona de utilidad pública, a una zona verde o a una zona de protección, justifican (*fondent*) el derecho a indemnización del propietario afectado, siempre que aquéllas equivalgan por sus efectos a una expropiación. La indemnización debe abonarse por la Administración que ha establecido las restricciones. La Administración que debe abonar la indemnización, tiene derecho a recurrir ante el juez competente en materia de expropiación, contra el beneficiario directo de la restricción establecida» (art. 102 LCCAT 1987).

Como norma específica de este Cantón, cabe señalar que su art. 103 prevé el siguiente supuesto aplicable a los planes Especiales que en dicho Cantón (art. 60), pese a esta denominación, son análogos a nuestros planes parciales, «el hecho de que un *plan special* [plan parcial] prevea una *installation d'équipement* [urbanización] no justifica, como regla general, una reivindicación a título de expropiación material». Sin embargo, transcurridos diez años, el propietario afectado, cuyos intereses resulten manifiestamente lesionados por la inexecución del plan podrá solicitar la expropiación de su terreno, la modificación del plan o la declaración de caducidad del plan. Complementariamente, el art. 104 prescribe que si cualquier restricción urbanística a la propiedad es posteriormente suprimida o cesan los efectos que hubieran determinado el derecho a una indemnización, el propietario tiene derecho a una restitución proporcional. La acción para el abono de las indemnizaciones motivadas por restricciones a la propiedad prescribe a los cinco años a contar de la entrada en vigor del plan o del reglamento.

3. Una regulación prácticamente análoga a la de Jura, se contiene en la del **Cantón de Berna** (LCC 1985), cuyos artículos 127 a 142 atienden a los aspectos del régimen de la «Expropiación y Restricción a la Propiedad». Las únicas variaciones son de detalle en orden a procedimientos y plazos. La novedad reside en que esta legislación contempla los

supuestos de ventajas, otorgadas por el planeamiento (art. 142), reputando las plusvalías, regidas por la legislación fiscal. Sin embargo los propietarios que se aprovechan de ventajas suplementarias resultantes de medidas de ordenación en relación con autorizaciones de edificación e instalaciones particulares o de construcciones importantes pueden comprometerse por vía contractual a destinar parte de las plusvalías a disposición para determinados fines de interés general.

4. El **Cantón de Friburgo** (LCATC 1983) contiene un Título VII (art. 137 a 144) dedicado a las «Expropiaciones y Compensaciones». Si bien en relación a las compensaciones derivadas del planeamiento se remite a la legislación especial sobre la materia. Como norma específica el art. 140 contempla el supuesto que transcurridos 10 años de la vigencia de un plan, el Municipio no ha adquirido por expropiación los terrenos necesarios para edificios, obras e instalaciones de utilidad pública, el propietario puede exigir que en el plazo de un año se le expropie o que se declaren caducadas las restricciones impuestas. En el caso que la Administración declare la caducidad del plan, el propietario podrá reclamar una indemnización, conforme a las reglas propias de la expropiación material, si las restricciones a la propiedad le han causado perjuicio en el intervalo. Dicho derecho a la indemnización prescribe al año de la declaración de caducidad. En caso de expropiación, el juez deberá tener en cuenta los daños ocasionados en el intervalo para fijar la indemnización. En todo caso el pago, motivado por una expropiación material, podrá ser inscrito en el Registro de la Propiedad (*Registre Foncière*).

5. La Ley Cantonal de Ordenación del Territorio de **Neuchâtel** (LCAT 1991) declara que:

«...las restricciones a la propiedad privada que deriven de los planes de afectación municipal (planes de ordenación municipal, planes especiales, planes de alineaciones y planes de sector y de parcelaciones) dan lugar a una indemnización, si por sus efectos, equivalen a una expropiación» (art. 84 LCAT).

Corresponde otorgar la indemnización, cuyo plazo de prescripción es de diez años, a las autoridades competentes en materia de expropiación por causa de utilidad pública.

En esta legislación existe una importante actividad urbanística reservada al Cantón (Plan Director y Planes de Infraestructuras). Para los resultados de esta actividad cantonal, los arts. 33 a 42 prevén supuestos de Compensación, Contribución e Indemnización, constituyéndose a tal efecto un fondo cantonal al servicio del planeamiento. Las ventajas que ocasione a las fincas el planeamiento cantonal se reputan plusvalías cuando se afectan a zonas de urbanización o específicas. Reputándose plusvalía cuando el valor del bien se ha incrementado a raíz de la acción planificadora (la plusvalía se somete a una tributación, o mejor dicho a contribución patrimonial del 20% a favor del Cantón e

independientemente del impuesto sobre los beneficios inmobiliarios). Cuando, por el contrario, el planeamiento cantonal genera una desventaja [*repute inconvenient majeur*] equivalente a una expropiación material, deberá compensarse con una justa indemnización de acuerdo con la legislación de expropiación forzosa.

6. Finalmente, la legislación Cantonal del **Ticino** (LCAT 1990) en su artículo único, dedicado al tema, prescribe que:

«Para las limitaciones de derechos previstas en el plan regulador no procede indemnización alguna, excepto cuando equivalgan a una expropiación material. A este respecto se aplica la ley cantonal de expropiación».

**SS7. Valoración económica de la propiedad del suelo: ¿valor actual o futuro? ¿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? [vide ut infra §26]**

1. En la valoración del suelo a efectos de la expropiación formal y material, han de tenerse en cuenta las prescripciones constitucionales y las ordinarias, derivadas estas últimas de la Ley Federal de Expropiación, de 20 de junio de 1930.

Según el art. 16 de la Ley de Expropiación, el expropiado tiene derecho a una indemnización *pleine et entiere* es decir «no debe enriquecerse ni empobrecerse por la expropiación» (cfr. GRISELL, 1970: 371; KNAPP, 1982: 267). La Constitución (art. 22ter.3 y 22.2 CCH) exige una *juste indemnité*.

«...por *juste indemnité* el texto francés del art. 22ter.3 CF entiende también una reparación integral. Si no, ello no concordaría con la expresión *Volle Entschädigung* [completa indemnización] que figura en el texto de la versión alemana del mismo precepto y traduce exactamente la intención del constituyente» (GRISELL, 1970: 371ss).

Esta indemnización plena e íntegra, en virtud de la cual el expropiado recobra después de la expropiación la situación económica previa, exige que la indemnización o justiprecio alcance *le plein valeur venale du droit exproprié* [el entero valor venal del derecho expropiado] (art. 19 Ley de Expropiación), y los demás perjuicios derivados de la expropiación. Si bien

no deberán computarse las plusvalías derivadas del proyecto que legitima la expropiación ni aquellas indemnizaciones derivadas de actos ilícitos o abusivos.

2. En principio, como señala la doctrina (GRISELL, 1970: 373; KNAPP, 1982: 268) el *valor venal* se calcula según el método estadístico (valor de un derecho idéntico por un inmueble idéntico en una venta de un particular a otro particular) o según el rendimiento capitalizado sobre la base del rendimiento óptimo previsible. En el cálculo del valor venal, el valor asegurado, las tasaciones fiscales o catastrales no son sino índices a tener en consideración, pero, por sí mismas sin valor decisivo. Por una Ordenanza de 1931 el Tribunal Federal invita a las Comisiones de Estimación (Tribunales Administrativos de carácter supracantonal, que abarcan siete divisiones territoriales y que están integrados por un Magistrado, representantes de los Cantones y expertos) a que tomaran en cuenta el precio medio de los terrenos de la región a la vista de las indicaciones del Registro de la Propiedad o documentos equivalentes. Alguna decisión jurisprudencial (GRISELL, 1970: 373), reconoce la posibilidad de computar en el justiprecio aquellas plusvalías, independientes del proyecto que motivó la expropiación, que razonablemente se hubieran podido producir a

medio plazo. Si se tienen en cuenta las consideraciones formuladas *ut supra* S§6, con estas reglas generales sobre la indemnización, se desprende que en muchos casos, al exigirse un valor venal de mercado, se podrían tener en cuenta en parte las futuras calificaciones aportadas por el planeamiento, si bien no en cuanto puedan suponer ni una ventaja (plusvalía) ni una desventaja (compensación).

3. Para el caso de las expropiaciones materiales, los criterios de la indemnización se calculan, en principio, conforme a los criterios de la expropiación formal. Y los criterios de la indemnización versan entre la diferencia de

valor del bien antes de la explotación material y el que conserva con posterioridad a la restricción impuesta por la expropiación material, valorando los inconvenientes y, en su caso, las ventajas provocadas de acuerdo con los criterios de la legislación positiva, analizados, *ut supra*, en S§6.

4. Del conjunto de cuestiones examinadas en este epígrafe, se puede concluir que es el propietario, el titular o el *dominus* del aprovechamiento creado por el plan, previa su contribución a los gastos de urbanización o, en su caso, abono de las plusvalías en aquellos Cantones que admiten este supuesto.

**S§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?

1. En contestación a la primera parte de la pregunta, la conclusión que parece imponerse del significado que la garantía de la propiedad tiene en el Derecho suizo, es que la opción juega en favor de la igualdad en los derechos y tratamientos del derecho de propiedad del suelo.

El sujeto contemplado por la legislación es fundamentalmente el propietario, tanto en lo que afecta a la participación en los gastos de la urbanización (*vide ut supra* S§5), como en los supuestos en que por vía de convenio o de sustitución ante el incumplimiento del Municipio en orden a la realización de la urbanización, los propietarios asumen su realización. Ello no impide que en el tráfico jurídico inmobiliario los propietarios en estos compromisos sean sustituidos por promotores empresarios. Desde el punto de vista formal, el destinatario es el propietario del suelo.

2. En orden a los límites externos de valor o aprovechamiento que pueden establecerse para las diferencias entre los propietarios, hay que tener en cuenta que no hay propiamente una vía de 'compensación de aprovechamiento' entre las distintas zonas en que se divide el planeamiento municipal. Sin embargo, los propietarios de cada zona pueden obtener la compensación de

beneficios y cargas a través de la posibilidad de utilización de una suerte de re-parcelación (*remaniement parcellaire* y *remembrement*), operación parcelatoria de normalización o ajuste de fincas, sin embargo, que tiene una finalidad más de reestructuración física y jurídica de los terrenos que de carácter económico. La expropiación forzosa y de terrenos (para calles, servicios urbanísticos de utilidad pública, etc.) y los supuestos de compensación por expropiación material, son los elementos reguladores que pueden igualar las posiciones de los propietarios.

3. Una técnica específica que contemplan algunas leyes de Ordenación territorial de Cantones (Berna, LCAT 1985, arts. 30-31, y Jura, LCAT 1987, arts. 32-33) es la compensación de cargas entre propietarios, a raíz del beneficio experimentado singularmente por un propietario, por una dispensa o derogación, un plan especial o de cualquier otra medida constructiva, en relación a los propietarios limítrofes. Dicha compensación indemnizatoria se hará efectiva en el momento del otorgamiento de la licencia de construcción y sobre el mismo existirá una garantía hipotecaria preferente sobre cualquier otro crédito. A tal efecto se establece un procedimiento especial para la exigencia y efectividad de dicha compensación.

### SS9. Reacción administrativa ante el incumplimiento de las obligaciones o compromisos del titular/gestor de la ejecución urbanística

1. Si el gestor directo de la urbanización es el Municipio o un Ente público, el incumplimiento de los plazos de ejecución comporta (*vide ut infra* sección V) la sustitución por parte de los propietarios, por vía de convenio o por una asociación o sindicación de propietarios afectados.

2. Si el incumplimiento deriva del gestor privado o por los propietarios de sus obligaciones urbanísticas, se establecen las sanciones previstas en el convenio. Algunos Cantones, excepcionalmente, admiten una modalidad de expropiación-sanción por incumplimiento de deberes urbanísticos. Así el Cantón de **Neuchâtel** (LCAT 1991) prevé el

supuesto para Municipios en los que la oferta de terrenos urbanizados es insuficiente y los propietarios no construyen dentro de un plazo razonable. A requerimiento del Municipio, se podrán expropiar los terrenos, siempre que afecte a zonas que alcancen 3.000 m<sup>2</sup>. Sin embargo, los propietarios podrán solicitar la exclusión, previa invocación de causas fundadas (uso del terreno para fines personales o familiares, posibilidad de desarrollar una empresa industrial o comercial, propósito de venta inmediata para la construcción, etc.). Los terrenos adquiridos serán vendidos a precio de adquisición y deberán ser destinados a la construcción de viviendas.

## PARTE III. SOBRE EL PLANEAMIENTO Y LOS ESTÁNDARES URBANÍSTICOS PARA EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS Y CALIDAD AMBIENTAL

**SS10. 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

1. Dada la combinación o estructura mixta, Ordenación del Territorio y Urbanismo, que contiene la Ley Federal de Ordenación del Territorio (LFAT 1979) es necesario separar ambos aspectos y sus respectivos instrumentos de planificación, sin perjuicio de que dicha norma en su art. 3 contenga una formulación de *principios comunes* a las distintas clases de planificación:

- (i) Respecto al paisaje, los planes deberán hacer una reserva suficiente de terrenos para la agricultura, integración de los edificios en el paisaje, protección a las riberas de los ríos y lagos, conservar los espacios naturales y recreativos, permitir que los espacios forestales puedan cumplir su misión y funciones.
- (ii) Los planes de los asentamientos urbanísticos deben estructurarse según las necesidades de la población y limitados en su extensión, reparto racional de los lugares destinados a su

vivienda y actividades productivas, preservar los lugares destinados a vivienda y actividades productivas, preservar los lugares destinados a vivienda de las inmisiones nocivas o molestas como la contaminación del aire, ruido etc. Mantener y construir zonas peatonales y para bicicletas, asegurar condiciones favorables para el suministro de bienes y servicios, insertar en las estructuras urbanísticas zonas verdes y arboladas.

- (iii) Las edificaciones e infraestructuras públicas y de interés público, deben tener una ubicación apropiada, atender necesidades regionales y reducir desigualdades, hacer accesible a la población las infraestructuras, servicios públicos y en especial las escuelas y centros para el tiempo libre; evitar o reducir al mínimo la incidencia negativa sobre las condiciones naturales de la vida, población o economía.

2. Sobre la base de estos principios, se articulan las distintas planificaciones:

(a) El Plan Director del Cantón define las grandes líneas del desarrollo territorial y vincula exclusivamente a las Administraciones públicas. Su contenido es fundamentalmente de planeamiento físico:

- (i) Determina los territorios que son idóneos para la agricultura, protección de bellezas naturales de valor para el ocio o las bases naturales de la vida. Medidas específicas para los peligros naturales o inmisiones nocivas.
- (ii) Informa sobre el tráfico y edificios e infraestructuras públicas.
- (iii) Debe tener en consideración los Planes Sectoriales de la Confederación y los Planes Directores de los Cantones limítrofes a fin de coordinar la programación regional.

(b) Los *Plans d'Affectation* [Planes de Afectación o de usos del suelo], que son los que disciplinan el uso admisible del suelo. Ordinariamente estos planes son los propios de los Municipios o del nivel municipal, aunque también sectorialmente los Cantones pueden adoptar planes de esta naturaleza (art. 25, LCATC 1983, del Cantón de Friburgo o por las peculiaridades que concurren en el Cantón de Ginebra, LCAT 1987. El Plan Director Cantonal es al propio tiempo un plan de afectación o de usos).

Dichos planes son de contenido jurídico-administrativo en cuanto determinan los usos del suelo y definen las zonas edificables, agrícolas y protegidas. Según el art. 21 LFAT vinculan tanto a las Administraciones públicas como a los propietarios.

Corresponde a cada Cantón determinar los grados de estos Planes de Afectación y de Usos, de tal suerte que pueden estructurarse al modo de nuestro planeamiento: plan general o de ámbito municipal, planes parciales o de detalle, planes de sector o incluso, según nuestra terminología, planes especiales. El carácter de afectación o de usos, es una denominación común que afecta a este tipo de planeamiento y que revela su carácter vinculante a todos los efectos. Dichos planes deben ser aprobados por el Cantón correspondiente que, además, deberá velar por su coordinación con el Plan Director del Cantón.

(c) Por último, hay que tener en cuenta que la Confederación (art. 13 LFAT) puede aprobar Planes Sectoriales para sus actuaciones competenciales propias que tengan incidencia territorial. Dichos planes, cuyos efectos serán los propios de la legislación sectorial que los contemplen, deberán ser comunicados a los Cantones con la antelación suficiente.

3. Los Planes de Afectación o de Usos, en sus diversos escalones y modalidades tienen un contenido específicamente jurídico-económico que, obviamente, delimita el contenido de la propiedad, con el alcance que se verá en los próximos párrafos al estudiar la calificación del suelo.

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

1. El art. 4 LFAT 1979 explicita que las autoridades competentes en materia de planificación informarán a la población sobre los fines y desarrollo de la planificación prevista en la Ley federal. Se trata por lo tanto de un mandato aplicable tanto a los Cantones como a los Municipios en toda la fase de planificación.

Asimismo el apartado 2 de este artículo establece que las autoridades encargadas de la planificación articularán una adecuada

participación de la población en el proceso planificador, proceso que para todos los planes será público.

2. La participación en la Ordenación del Territorio y Urbanismo se articula a través de las vías que el Derecho Federal y Cantonal Suizo tiene establecidas con gran amplitud (iniciativa legislativa, referéndum, creación de comisiones informativas, etc.), que han ejercido un gran papel en la evolución de la planificación y que han

contribuido a limitar el protagonismo de una determinada concepción de la propiedad (cfr.: TANQUEREL, 1988).

3. A nivel de la gestión urbanística de

detalle, la participación opera fundamentalmente a través de las Asociaciones de propietarios y demás organizaciones existentes.

**SS12. Grado de flexibilidad del planeamiento.** Procesos generales de tramitación: cuándo, cuánto y cómo se puede producir su aprobación, modificación o revisión. Condiciones y cautelas

1. Según el art. 9 LFAT, los Planes Directores son objeto de *reexamen* [modificación] cada diez años y, en su caso, revisados. Sin embargo, en caso de un cambio de circunstancias, de la adopción de nuevos objetivos o cuando sea necesario una solución de conjunto más apropiada, los Planes Directores de los Cantones son objeto de revisión anticipada.

2. Respecto a los Planes de Afectación o de Usos, el art. 21 LFAT, prevé que «en caso de un cambio de circunstancias relevantes, los planes de afectación serán objeto de reexamen y, en su caso, serán revisados». Corresponde a la legislación cantonal determinar las circunstancias de esta revisión.

**SS13. «Clasificación» de la propiedad del suelo:** ¿se producen «clasificaciones» de suelo con efectos determinantes del régimen jurídico-económico y estatutario del derecho de propiedad del suelo?

Dada la inexistencia en el Derecho suizo de una distinción entre clasificación y calificación del suelo —en el sentido con que se emplean diferenciadamente en el Derecho urbanístico español—, no cabe duda de que no existe una clasificación jurídica del suelo que implique estatutos diferenciados de las

propiedades, ya que las previsiones futuras de desarrollo no generan derechos vinculantes, quedando subsumido el concepto de clasificación en el más amplio de *zonification* [zonificación] o división por zonas que contempla el Derecho urbanístico suizo.

**SS14. Calificación o zonificación de usos del suelo y su control:** determinaciones de usos globales o/y pormenorizados y su intensidad de edificabilidad 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?

1. A nivel **federal**, el art. 14 LFAT determina que los Planes de Afectación o de Usos, delimitarán, como mínimo, las zonas edificables, agrícolas y de protección.

(i) La *zona edificable* comprenderá los terrenos idóneos para la edificación (art. 15 LFAT), bien porque estén ya edificadas o bien los previsiblemente necesarios para la urbanización y edificación en un plazo de quince años.

(ii) La *zona agrícola* comprende las zonas idóneas para la utilización agraria o de horticultura y los terrenos que por interés general deben ser utilizados para la agricultura. En cuanto sea posible (art. 16 LFAT) deben delimitarse amplias superficies contiguas de dicha clase de terrenos.

(iii) Las *zonas protegidas* (art. 17 LFAT) comprenden los ríos, lagos y sus riberas, paisajes, bellezas naturales, monumentos, conjuntos y sitios

histórico-artísticos, especies animales y vegetales dignos de protección.

Finalmente, el art. 18 LFAT faculta al Derecho cantonal para prever otras zonas de utilización. La protección forestal se rige por su legislación especial. La zonificación de estas zonas puede contener prescripciones específicas o utilizaciones diferidas en el tiempo.

2. Hay que indicar que el Derecho federal permite (art. 23 LFAT) la existencia de excepciones o dispensas para la construcción, fuera de las zonas destinadas a la edificación cuando, por razones de ubicación y siempre que no se opongan los interesados, pueda construirse en dichas zonas o modificarse, transformarse y rehabilitarse edificaciones existentes. El Derecho de los Cantones contiene abundantes desarrollos de este tipo de exenciones.

3. Con base en estos criterios, el Derecho cantonal ofrece una gran variedad de situaciones.

- (i) **Cantón de Friburgo** (LCAT 1983, arts. 41 a 65). Distingue las siguientes zonas: de edificación, agrícolas, sin afectación especial, forestales y protegidas.

Dentro de las zonas destinadas a la construcción o edificación, a modo de una calificación (según la terminología del Derecho urbanístico español), distingue: zona *centro*, *residencial*, de *actividades*, de *interés general* y *libres*. A su vez, dentro de cada zona pueden delimitarse o calificarse usos *especiales*. La planificación en este Cantón se estructura a través de Planes Directores municipales y de Planes de Detalle, en desarrollo de los mismos.

- (ii) **Cantón de Neuchâtel** (LCAT 1991, arts. 45 a 83). Distingue: las zonas de urbanización, zonas de utilidad pública (con posibilidad de expropiación de los terrenos y, en su caso, ejercicio del derecho de tanteo), zonas de utilización diferida, zona agrícola, zona vitícola, zonas de protección y zonas reservadas. La planificación de afectación municipal

en este Cantón se estructura conforme a los siguientes tipos: Plan de Ordenación General, Planes Especiales, *Plans de quartier et de lotissement* [Planes de Sector y de Parcelación].

- (iii) **Cantón de Ticino** (LCAT 1990, art. 28). Distingue: la zona edificable, la zona agrícola, la zona de protección de bellezas naturales, paisaje histórico-artístico, las zonas de riesgos naturales, zonas reservadas a infraestructuras y zonas reservadas al suministro energético. Los instrumentos de planificación son el Plan General, los Planes Parciales y los Planes de Zona.
- (iv) **Cantón de Berna** (LCC 1985, arts. 71 a 79). Comprende las zonas de edificación y sus subzonas (viviendas, comercial, central, industrial, artesanal, hoteleras o mixtas y zonas históricas), zonas agrícolas, zonas de granjas, zonas de casas para vacaciones, zonas deportivas, zonas verdes. El planeamiento se articula sobre la base de Planes Directores y Planes de Zona o de barrio.
- (v) En el **Cantón de Ginebra** (LCAT 1987) la gestión urbanística, por las particularidades de este Cantón, se ejerce a nivel cantonal y sólo la planificación de detalle se puede encomendar en alguno de sus aspectos a los Municipios. De esta suerte existe un Plan Director cantonal y una división por zonas de afectación a nivel de todo el Cantón. Dichas zonas se estructuran como zonas ordinarias de desarrollo y de protección. Las determinaciones de estas zonas vienen determinadas por la propia LCAT, de tal suerte que la modificación de cada una de ellas debe hacerse también por Ley. Así la zona edificable (art. 19) comprende los barrios de la ciudad de Ginebra en los límites de la antigua fortificación y las contiguas a esta zona. Las zonas protegidas se corresponden con la ciudad histórica de Ginebra y otros sectores de ciudades antiguas. Las zonas de desarrollo comprenden la localización de futuras actuaciones en el territorio cantonal.

**S§15. Estándares urbanísticos para reservas de suelo público** ¿existen estándares concretos regulados por ley, reglamento o directivas (determinar el nivel competente para fijarlos) sobre dotaciones mínimas de reservas de suelo para uso público con destino a zonas verdes, deportivas, escolares y otros equipamientos públicos, de aparcamientos, de densidades máximas, alturas máximas, etc.?

1. A nivel de Derecho Federal, no existe ningún tipo de prescripción a este respecto. Solamente el Derecho Federal impone la distribución o previsión en el planeamiento de zonas edificables, agrícolas y protegidas, sin perjuicio que los Cantones puedan establecer otro tipo de zonas. A su vez, el art. 19 define los caracteres mínimos de un terreno urbanizado a los efectos de su utilización (acceso suficiente, conducciones necesarias para el agua, energía y evacuación).

2. Corresponde, por 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.

Así, por ejemplo, en el Cantón de **Berna**

(LCC 1985) se establece en su art. 8 que la autoridad cantonal velará por los criterios del equipamiento de la urbanización a efectos de las dimensiones de las instalaciones y, en particular para que no sean excesivas en relación a su destino. Sin embargo, existe una minuciosa reglamentación de los distintos aspectos que afectan a las distancias, alturas, índices de ocupación de parcela, etc. Al mismo tiempo, las Ordenanzas de la construcción de dicho Cantón, de 1985, exigen que las obras de urbanización (art. 4) estén garantizadas de conformidad con la legislación específica.

En el Cantón de **Neuchâtel** (LCAT 1991), el art. 11 establece prescripciones especiales que hacen referencia a la densidad, índice de utilización o tasa de ocupación del suelo.

**S§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 las leyes Cantonales se encuentran múltiples referencias a especificaciones a observar en la urbanización y edificación en relación a modalidades de la construcción, medidas de

prevención de la contaminación acústica, estacionamientos, etc. También existen abundantes referencias al paisaje y a las zonas agrícolas, así como a las zonas ribereñas con lagos y ríos.

#### **PARTE IV. SOBRE LA GESTIÓN-EJECUCIÓN, FORMAS DE APORTACIÓN PRIVADA (RESCATE DE PLUSVALÍAS O PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS MISMAS) Y PROGRAMACIÓN TEMPORAL DE LA PLANIFICACIÓN URBANA**

**S§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]

1. Del conjunto de la legislación cantonal examinada, se desprende que el modelo de ejecución es más propio de un «urbanismo dibujado» (aunque mediatizado por la amplia participación popular en su elaboración) que

el de un urbanismo formalmente concertado a nivel de cada actuación, y ello en principio, por cuanto a nivel formal la responsabilidad de la urbanización *strictu sensu* es una responsabilidad municipal directa.

2. En las formas equivalentes a los llamados en el Derecho urbanístico español «sistemas de ejecución», el Convenio de adjudicación de la urbanización, la Asociación o Sindicato de Propietarios, etc, son fórmulas utilizadas para la ejecución urbanística. Como instrumento de esta intervención privada ocupa un lugar relevante la institución de la *remaniement parcellaire* y *remembrement* [reconfiguración o normalización parcelaria, *vide* S§8.2]. El art. 20 LFAT 1979 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. Como ejemplos de esta figura en la legislación Cantonal pueden citarse los siguientes:

- (i) El Cantón de **Jura** (LCCAT 1987) contempla, en los arts. 94 a 96, la figura del *Remembrement parcellaire des terrains a bâtir*, que puede ser iniciado como procedimiento por decisión de la mayoría de los propietarios afectados o por decisión de las autoridades municipales y, en su caso, cantonales. El objeto de esta reparcelación es permitir

«...una distribución racional y económica del suelo o una renovación de ciertos barrios, en virtud de la modificación de las parcelas, así como de la redistribución de la propiedad y otros derechos reales» (art. 94 LCCAT 1987).

La reparcelación no puede ser aprobada si el *équipement technique* [urbanización] no está garantizado en virtud de un plan especial.

- (ii) En el Cantón de **Berna** rige el Decreto de 12 de febrero de 1985 sobre *Remaniement parcellaire de terrains a bâtir, les rectifications de limites et les liberations ou transferts de servitudes* [re-parcelación de terrenos edificables, rectificación de linderos y extinción o modificación de

servidumbres] que contiene una regulación muy detallada de la institución. Se prevé la posibilidad de un *Syndicat de remaniement* (art. 19) que colectivamente atiende a la recomposición física de las fincas y la ejecución, en su caso paralelamente, de los planes de detalle o de zona.

3. Por último, hay que considerar si la acción urbanizadora conlleva la edificabilidad y si existe algún tipo de vinculación entre la acción urbanizadora y edificadora en relación con el producto final (precios máximos o calidades). [Las acciones de urbanización y edificación se contemplan instrumentalmente, pero no vinculadas con una relación de causalidad como en el Derecho Urbanístico español (adquisición progresiva de las facultades urbanísticas en la Ley del Suelo de 1992 y legitimación del ejercicio de los derechos en la Ley de 1998) (n.e.)]. Tampoco existe una vinculación temporal entre urbanización y edificación.

4. Respecto a los productos terminados, las condiciones de calidad están determinadas por las normas sobre construcción, muy detalladas y estrictas en la legislación cantonal, como se verán a continuación. Respecto al control de precios no existe referencia en la legislación estudiada. Únicamente en la legislación de **Neuchâtel** (LCAT 1991) en el supuesto específico de expropiación de terrenos ante la insuficiencia de terrenos urbanizados y escasez de viviendas en perímetros determinados, se contempla la posibilidad de cláusula de reversión al Municipio en el caso de que el nuevo propietario no proceda a la edificación del solar [ver *supra* S§9.2]. En el Cantón de **Ticino** (LCAT 1990) en las zonas edificables de interés comunal se prevé la posibilidad de adjudicar terrenos expropiados o adquiridos por medios ordinarios con destino a la vivienda social o a los artesanos, en régimen de derecho de superficie o de venta libre, en los que el precio reflejará simplemente los costes de adquisición del terreno y los gastos de urbanización, previa deducción de los subsidios (art. 90).

**S§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?

1. El Derecho Federal (art. 19 LFAT 1979) establece como principio general que la ejecución o gestión del planeamiento a efectos de su urbanización es una competencia directa de los Entes públicos (Cantones y Municipios, en sus respectivos ámbitos competenciales), pero que también puede el Derecho de los Cantones prever que la urbanización sea ejecutada por los propietarios, bajo el control de dichos Entes públicos.

En consecuencia, cuando la gestión directa es asumida por un Ente público, el estatuto regulador será propiamente de Derecho Administrativo.

2. La colaboración de los particulares es posible por distintas vías que el Derecho cantonal recoge, según una serie de modalidades:

- (i) División de la responsabilidad en la ejecución urbanística, sobre la base de asumir directamente la urbanización primaria o de base (*équipement technique*) el Municipio y los propietarios directamente la urbanización secundaria o de detalle (Cantones de Jura, LCCAT 1987, Friburgo, LCAT 1983, Neuchâtel, LCAT 1991).
- (ii) Cabe la posibilidad de que, aún asumiendo el Cantón la gestión directa de la urbanización de base, no obstante la encomiende a los propietarios, a una Corporación de Derecho público o a una Asociación de propietarios de reparcelación de terrenos (Cantón de Friburgo, LCAT 1983). También cabe la posibilidad que los propietarios asuman anticipadamente la realización de la urbanización y su costeamiento, previo acuerdo municipal (Cantón del Ticino, LCPT 1989). Por último la fórmula excepcional que ante el incumplimiento del plazo municipal para la realización de la

urbanización la asuman, por sustitución, los propietarios directamente (Cantón de Ginebra, Ley Cantonal de 1929, modificada, recientemente por la Ley Cantonal de 29 de abril de 1993, y Neuchâtel, LCAT 1991).

- (iii) En los supuestos de que las obras de urbanización sean realizadas y gestionadas directamente por los propietarios, tanto en los supuestos de obras primarias como secundarias, su realización se lleva a cabo por vía de autorización o concesión (instrumentos administrativos) o por vía convencional de Derecho público (la figura del Contrato Administrativo está reconocida en el Derecho suizo, si bien el contenido de fondo de dichos contratos es el propio de las obligaciones mercantiles (cfr. GRISSEL, 1970: 219-226). En Suiza el Derecho de Obligaciones está regulado aparte del Código Civil y es común a las obligaciones civiles y mercantiles.

3. Los actores reales del Planeamiento y su ejecución, desde la perspectiva del Derecho Urbanístico federal y cantonal son los propietarios del suelo. A ellos se dirigen las normas urbanísticas en la fase de gestión [ver seguidamente S§19]. Las relaciones de estos propietarios con los promotores y constructores se regirán por el derecho privado. La circunstancia de que el promotor o constructor no aparezca directamente reflejado en el derecho urbanístico federal y cantonal, puede deberse fundamentalmente al propio sistema de organización de la propiedad inmueble y su régimen hipotecario (inscripción constitutiva en el Registro de la Propiedad para las transferencias de la propiedad por vía convencional), puesto que la mayoría de las limitaciones y convenios de propiedad-administración se reflejan en Registro de la Propiedad.

**SS19. 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]

1. En el **Cantón de Jura** (LCCAT 1987) corresponde, en principio, al Municipio la realización en tiempo útil de *l'équipement technique des zones a bâtir* [la urbanización de las zonas edificables] conforme a su destino. Dicha urbanización comprende: vías de acceso, suministro de agua y energía, telecomunicaciones, evacuación de aguas, plantaciones y los lugares colectivos para residuos sólidos urbanos. Este *équipement technique* se divide en básico, primario o de conjunto y secundario o de detalle (a nivel de sector). La urbanización a nivel de edificio o grupo de edificios corresponde a los propietarios que deben sufragarlo. Según el art. 88, a solicitud de los propietarios interesados, el Municipio mediante convenio puede encomendarles la realización a su costa de la urbanización, con la entrega correspondiente al Municipio de las obras y terrenos de interés público. En el convenio se pactan las aportaciones municipales. Al final de la urbanización, el Municipio debe reembolsar los gastos de urbanización imputables al mismo. Dicho reembolso podrá efectuarse en el plazo de veinte años. Como cláusula específica, el art. 89.2 establece que por las cantidades de reembolso, salvo pacto en contrario, no se exigirán intereses, ni las cantidades podrán ser indexadas a efectos de revisión de precios.

Salvo los supuestos de convenio, los propietarios deberán participar en los gastos de *équipement technique* [urbanización], a través de tres sistemas o vías:

- a) Contribución por la cobertura de los gastos efectivos y en función de las ventajas obtenidas. Serán exigibles desde el momento en que el propietario pueda hacer uso del equipamiento o urbanización. La participación en estos gastos alcanza las siguientes porcentajes, según el art. 91: hasta 100% en equipamiento de detalle o en zonas de casas para vacaciones; hasta el 80% por la urbanización de base a nivel de barrio; y hasta el 50% por el resto de los equipamientos de base;

- b) En virtud de un *taxe d'équipement* [impuesto de urbanización] calculado en los Planes Directores sobre una base proporcional al valor oficial del edificio o la instalación. El impuesto se modulará en atención a las condiciones del lugar. Su exigibilidad se producirá en el momento de otorgamiento de la licencia de edificación. La recaudación se afectará a los gastos de inversión municipales para la urbanización, no pudiéndose destinar al mantenimiento y conservación de la urbanización; y
- c) Además, para obras de interés público no comprendidas en la urbanización en sentido técnico, los Municipios podrán exigir contribuciones monetarias en función de beneficios directamente obtenidos gracias a aquéllas.

Últimamente el Cantón de Jura ha dictado un Reglamento (Decreto 11 diciembre 1992) *concernant les contributions des propriétaires foncières* (art. 1-41) sobre la contribución de los propietarios a los gastos de urbanización.

2. En el **Cantón de Friburgo** (LCAT 1983, arts. 86 a 106), se determina que la ejecución de *l'équipement basic* [la urbanización básica] (calles principales, colectoras y enlaces con las vías principales y peatonales, instalaciones de aguas y energía, evacuación y depuración de aguas y basuras, vías para ciclistas y senderismo) corresponde al Municipio, mientras que la ejecución y costeamiento de *l'équipement de detall* [urbanización o equipamiento de detalle] (calles vecinales, caminos peatonales, conducciones y canalizaciones necesarias para la utilidad de los solares) corresponde a los propietarios.

El Municipio puede llevar a cabo la urbanización básica, bien directamente o bien encomendándola a los propietarios, a una Corporación de derecho público o a una Asociación de propietarios de reparcelación de terrenos para construir a través del correspondiente Convenio. La urbanización de detalle corresponde a los propietarios o a una Corporación de derecho público o a una

asociación de propietarios, para que lo lleven a efecto y a su costa. En caso de incumplimiento de las obligaciones, el Municipio puede ejecutarlo por vía de sustitución a cargo de aquéllos. Como regla particular del Municipio éste puede declarar que instalaciones de equipamiento o urbanización de propiedad privada pasen a tener un uso público y común, con indemnización a los propietarios afectados (en caso de falta de acuerdo, la indemnización la fijará el juez competente en materia de expropiación).

La modalidad admitida, únicamente en la participación de los propietarios en los gastos de urbanización, es la de la Contribución especial, bajo el principio de «cobertura de gastos efectivos en función de las ventajas obtenidas» (art. 101). Esta participación puede, no obstante, ser única para cada tipo de equipamiento o instalación. Un reglamento establecerá las formas de reparto y publicidad de las contribuciones. Su pago se hará efectivo desde el momento en que la urbanización esté acabada, si bien puede exigirse por el Municipio desde el momento del inicio de los trabajos (art. 104.2). El sujeto pasivo de la contribución es el propietario que figura en las listas del reparto de la contribución. El pago y los intereses de la contribución queda garantizado como hipoteca legal o inscrita en el Registro de la Propiedad.

3. En el **Cantón de Neuchâtel** (LCAT 1991, arts. 121 a 124) se prevén supuestos análogos a los anteriores en orden a las obligaciones del Municipio o de los propietarios, según se trate de urbanización básica o de detalle. Según el art. 11, tanto los Municipios como los propietarios participan en los gastos de urbanización. Los sistemas empleados son dos:

- a) Participación por vía contributiva en los gastos de urbanización. Dicha contribución no puede sobrepasar el 50% de los gastos en el equipamiento básico o urbanización primaria y entre el 50 y el 80% en el equipamiento de detalle o urbanización secundaria. El reparto se hará en función de polígonos o perímetros; sin embargo los propietarios que no obtengan ningún beneficio estarán exentos del pago de las contribuciones (art. 117); y

- b) Para los sectores ya urbanizados, el Municipio puede sustituir la participación en los gastos por el pago de un impuesto (*taxe d'équipement*) que no podrá ser superior a las proporciones señaladas para las contribuciones. El impuesto o tasa se exigirá en el momento del otorgamiento de una licencia de construcción o de transformación o ampliación de un edificio (art. 118). Como un sistema alternativo o de sustitución, el art. 119 prevé la posibilidad de que si el Municipio no lleva a cabo la urbanización en el plazo de tres años, los propietarios pueden llevarla a efecto, previo reconocimiento de la Autoridad competente cantonal (con la posibilidad de ser concesionarias de la expropiación de terrenos). Con la autorización, la Autoridad cantonal fija la proporción de gastos imputables al propietario y al Municipio. La parte correspondiente al Municipio, será exigible desde el momento en que la urbanización se hubiere terminado (art. 119).

4. En el **Cantón del Ticino** (LCPT 1989), su art. 79 especifica que la urbanización corresponde al Municipio y, en su caso, al Cantón, en los términos y plazos fijados en los programas y que los propietarios contribuirán a los gastos conforme a lo establecido en leyes especiales. Sin embargo, los propietarios pueden solicitar la anticipación en la realización de obras de urbanización, sufragando los gastos (de proyectación, de ejecución, de dirección de trabajos, de financiación, comprendidos los intereses y la indemnización en caso de expropiación). El Municipio fijará el plazo de reembolso conforme al programa de actuación.

5. En el **Cantón de Berna** (LCC 1985) y Decreto 12 febrero 1985 sobre *Contribución de los propietarios a la instalaciones de equipamiento y obras de interés general*, se mantienen, en líneas generales, las normas previstas en los Cantones antes analizados en orden a distribución de la urbanización general y de detalle. La gestión de la urbanización corresponde al Municipio pero éste puede, por vía de convenios, encargarla a los propietarios, debiendo éstos entregarle

a aquél las obras de utilidad pública y los terrenos de dominio público. Los propietarios, según el art. 111, deben contribuir al pago de los gastos de urbanización en las siguientes proporciones:

- a) Para la construcción de viales: (i) hasta el 100% para el viario de la urbanización de detalle en zonas rurales [*routes de desserte de l'équipement de detall*], zonas de casas para vacaciones y zonas destinadas a deportes y ocio situadas fuera de la edificación; (ii) hasta el 80% por los gastos de construcción de las calles colectoras de barrio [*rues colectoras de quartier*] y hasta el 50% para las calles que cumplen una función de urbanización parcial.
- b) Los impuestos o tasas únicas por las instalaciones de suministros y evacuación conforme a la legislación especial.
- c) Los *plans de quartier* [planes de barrio] pueden fijar *contributions forfaitaires* para el equipamiento de dicha zona.
- d) Pueden existir gastos de vialidad extraordinarios que deberán ser íntegramente pagados por los propietarios (art. 114). El derecho a exigir estos gastos a los propietarios caduca a los dos años de la terminación de la carretera o vial. Todas las contribuciones se detallan en el plan de contribuciones especiales y son notificadas a los propietarios. El Municipio ostenta una hipoteca legal sobre la finca por un plazo de diez años.

El Decreto de 12 de febrero de 1985 detalla el procedimiento para hacer efectivas estas contribuciones y en su art. 3 señala los criterios en virtud de los cuales deben imputarse los gastos en función de los *avantages particulieres* [beneficios concretos que reportan al propietario], en la inteligencia de que el montante de los gastos no debe ser superior al beneficio obtenido. La contribución especial por obras y medidas de utilidad pública puede exigirse para construcciones e instalaciones que aporten a los edificios ventajas por estacionamientos privados, garages o estacionamientos públicos, zonas verdes etc. Para la asunción

de los gastos municipales se prevé un sistema de anticipos y subvenciones del Cantón a los Municipios (art. 138).

6. Finalmente, en el **Cantón de Ginebra** rige la legislación especial de 9 marzo 1929 (modificada por las leyes más recientes de 1987, 1989 y últimamente por la Ley de 29 abril 1993) sobre extensión de las vías de comunicación y ordenación *des quartiers ou localités* [de barrios o localidades]. Esta norma, dentro de la especialidad urbanística de Ginebra anteriormente mencionada, prevé que el Cantón o el Municipio pueden emprender la urbanización en el momento que lo acuerden libremente, sin embargo, si una parte de los propietarios o todos ellos (art. 17) formulan la oferta de ceder gratuitamente la totalidad de los terrenos necesarios para la ejecución de una arteria o una sección de la arteria cantonal o municipal y adelanta una contribución equivalente a la mitad de los gastos de construcción de aquellos viales, el Cantón o el Municipio debe ejecutar la urbanización en el plazo de un año. Los propietarios que representen la mitad de la superficie del terreno podrán solicitar la expropiación para realizarlo a su costa la construcción de los viales.

Desde el momento que el Cantón o los Municipios deciden ejecutar la urbanización, los propietarios están obligados a contribuir a la financiación de los gastos. La contribución del propietario de cada inmueble será igual, según el art. 19, a «la mitad de la plusvalía directa que le otorga la ejecución de las obras, tomando como referencia el valor del inmueble en el momento de iniciación de la ejecución».

Para la ejecución de los trabajos de urbanización vial, el Cantón y el Municipio pueden utilizar el procedimiento de la expropiación forzosa, con la posibilidad de expropiar los inmuebles situados a una distancia inferior a 25 metros de las alineaciones previstas (art. 25). En caso de expropiación parcial o de limitaciones que afecten a la mitad del valor del inmueble, el propietario puede solicitar la totalidad de la expropiación de la finca.

7. Los modos de *gestión de la ejecución del planeamiento* (como se ha descrito, *ut supra*, en S§18) son la ejecución pública municipal y la ejecución por parte de los propietarios, en sus distintas modalidades.

**S§20. Formas de obtención de los suelos para los 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?

1. Los suelos para dotaciones se obtienen ordinariamente por expropiación o subsidiariamente, por convenio con los particulares. No existe, en los ejemplos estudiados (*vide ut supra* S§5), sistemas de cesión obligatoria y gratuita. Solo parcialmente, en la legislación del Cantón de **Ginebra** (Ley Cantonal 9 marzo 1929, modificada por Ley 29 abril 1993) para determinadas vías públicas.

Si la urbanización es realizada por los propietarios, aislada o conjuntamente, cederán *ex lege* aquellos terrenos que deban ser de dominio público o de interés público. Sin embargo, los gastos de adquisición y urbanización de estos terrenos son reembolsados por el Municipio, pudiendo la legislación cantonal fijar el porcentaje de estos gastos. Así en la legislación especial del Cantón de **Berna** (LCC 1985 y Decreto 12 febrero 1985 sobre contribución de los propietarios a la instalaciones de equipamiento y obras de interés general) se cuantifica el costeamiento de la urbanización en un 100% (viales de urbanización de detalle, hasta el 80% en las calles colectoras de zona o barrio, y un 50% de la urbanización secundaria), el resto de los gastos, aunque lo realicen los propietarios, corren a cargo del Municipio [*vide* S§19]

2. La obtención de los terrenos por expropiación se rige por los principios generales sobre el justiprecio (*vide ut supra* S§6), mediante una indemnización plena y real o valor venal, sin que puedan computarse las plusvalías generadas por el planeamiento.

3. Respecto del último apartado, como regla general, no está prevista en la legislación federal ni en la cantonal, la existencia de reservas de suelo patrimonial a los efectos de un paralelismo con nuestros Patrimonios de Suelo, salvo excepciones o

particularidades históricas de algún Municipio sobre cuya existencia no hemos podido documentarnos.

4. Sin embargo, hay que tener en cuenta que algunos Cantones admiten, excepcionalmente, la existencia del Derecho de tanteo y retracto, y medidas expropiatorias de alguna zona del territorio municipal, en cuyo caso y por lo tanto, el planeamiento incide sobre estas zonas en el sentido con que se formula la cuestión. Así en el Cantón de **Neuchâtel** (LCAT 1991), en las llamadas zonas de utilidad pública (arts. 49 y 51), a efectos de instalación de edificios de interés general y espacios verdes reservados al público, los Municipios están habilitados para la expropiación de los terrenos dentro de estos perímetros y de un derecho de tanteo y retracto sobre todas las fincas existentes en el mismo. En este mismo Cantón, el art. 87 LCAT 1991 admite que, cuando la oferta de terrenos urbanizados es insuficiente y los propietarios no edifican, pueda procederse a la expropiación de zonas afectadas superiores a 3.000 m<sup>2</sup> a efectos de la construcción de viviendas [*vide supra* S§9.2].

En el Cantón de **Friburgo** (LCAT 1983) se admite la expropiación forzosa de terrenos en caso de escasez o penuria de terrenos, para la construcción de viviendas sociales y la construcción de instalaciones industriales (art. 138 y 139). La Ley del Cantón de **Jura** (LCCAT 1979) permite la expropiación para zonas de utilidad pública y, al mismo tiempo, en dichas zonas se admite un derecho de tanteo y retracto para la adquisición de terrenos en dicha zona (art. 100 y 106).

La LCAT de **Ticino** de 1990 prevé la posibilidad de Zonas edificables de interés municipal destinadas a la protección social de las viviendas y artesanos, pudiendo ser expropiadas (art. 85) y afectadas por derecho tanteo y retracto (art. 91).

**S§21. La Administración interviene 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

1. En cuanto responsable de la ejecución urbanística (de forma directa o en colaboración con la iniciativa privada) a nivel municipal, los Municipios, según las distintas leyes Cantonales, tienen una función de agentes o impulsores positivos del Urbanismo, dentro, por supuesto, del marco de objetivos de la gestión municipal de carácter meramente infraestructural. Por su parte, los Cantones a nivel del Planeamiento Directivo ostentan también un papel activo en orden a los objetivos de protección del planeamiento territorial. Asimismo, en los Planes especiales de la Confederación y su vinculación con el planeamiento cantonal, la acción de los Cantones puede también calificarse de actuación impulsora, dado el importante papel que juega este tipo de planeamiento sectorial, especialmente en las infraestructuras viarias y en la energía.

2. La actuación patrimonial (Patrimonios de Suelo) de las Administraciones, según la legislación cantonal consultada, es mínima

(reconocimiento de la expropiación y derecho de tanteo y retracto en algunos sectores previamente delimitados como de interés público; *vide* S§20.4) por lo que actuaciones que puedan generar plusvalías en favor de los Entes públicos son un supuesto excepcional, a la vista de la legislación consultada. Sirva como ejemplo (LCAT Neuchâtel, 1991) el supuesto de expropiación de terrenos en caso de oferta insuficiente de solares y que los propietarios no edifiquen, el supuesto más parecido a nuestra expropiación-sanción, pero solo aplicable cuando las propiedades afectadas superen los 3.000 m<sup>2</sup> y con numerosas excepciones, el art. 88 de dicha Ley establece que los terrenos expropiados serán enajenados, con cláusula de reversión si no son efectivamente edificados, por el precio de adquisición, más los gastos de adquisición, los importes de los gastos necesarios y útiles, así como el interés equitativo sobre el capital (*l'interet sur le capital prope*) [*vide supra* S§§9.2 y 20.4].

**S§22. Tasas, cánones o módulos de equipamiento y otros.** ¿Existen estándares o cánones para el pago del equivalente económico de ciertas externalidades destinado a la «cesión» de suelo, la «urbanización» (primaria y secundaria), etc., para 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 promotores) ¿Rescate de plusvalías a través de otras contraprestaciones? (ver rescate de plusvalías por vía fiscal en §27).

1. El art. 19 LFAT 1979, con carácter general, establece que «un terreno se considera urbanizado si, al objeto de su prevista utilización, cuenta con acceso suficiente y con las conducciones necesarias de agua, energía y evacuación». La legislación cantonal desarrolla estos requisitos de urbanización, distinguiendo [*vide supra* S§19.1] entre urbanización primaria o *general*, que contiene las redes principales, y la urbanización secundaria o de *detalle* a nivel de cada sector o barrio, con independencia de la urbanización a nivel de solar. Desde esta perspectiva cada Cantón

establece los módulos de este tipo de urbanización.

2. Las leyes urbanísticas de los Cantones, unitaria o separadamente, contienen una detalladísima relación de las condiciones de urbanización y de estándares de construcción, atendiendo a cuestiones relacionadas con el estacionamiento de vehículos, evitación de ruidos, etc. Por ejemplo, en el Cantón de **Berna** (Ordenanzas sobre la Construcción de 6 de marzo de 1985) contemplan índices de ocupación a nivel de parcela por las construcciones y volúmenes a nivel de parcelas (art. 92 y 93), pero

simplemente como prescripciones externas al derecho de propiedad o como límites conforme al concepto tradicional de Ordenanzas Municipales. A nivel simplemente de parcelas limítrofes se prevén

sistemas de *transferencias de aprovechamientos* en relación a estos límites (art. 94 y 95) con la correspondiente lista de las mismas (denominado *Cadastre d'utilisation*).

### **S§23. La urbanización es gravosa al Municipio o le produce ingresos para el Patrimonio Municipal del Suelo u otras finalidades**

1. En líneas generales, se puede deducir de la legislación examinada que la acción urbanística de los Municipios es equilibrada, en la medida en que los particulares contribuyen al sostenimiento de los gastos de urbanización o bien, en los Cantones que se admite exista la posibilidad de reintegrarse a través de las tasas o impuestos por la urbanización [*taxes d'équipement*], pero sin que en ningún caso, pueda superarse por esta vía lo debido por contribución en los gastos de urbanización.

En la medida que estas aportaciones de los propietarios no cubran los gastos, éstos se financiarán por el sistema general de ingresos del Cantón. En todo caso, están previstas aportaciones de la Confederación y respectivamente de los Cantones para los gastos originados por el planeamiento municipal.

2. Respecto al Patrimonio Municipal del Suelo y a la práctica inexistencia de esta figura nos remitimos a lo anteriormente expuesto, *ut supra*, en S§20.3.

### **S§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]**

1. El art. 19 LFAT exige que la ejecución de la urbanización sea realizada en el tiempo oportuno o útil por parte del Municipio o entidad encargada de la ejecución. En principio, salvo los casos que por vía convencional, asuman la ejecución los propietarios directamente, la urbanización es desarrollada por los Municipios.

2. A este respecto, pueden señalarse los siguientes supuestos:

- (i) Cantón de **Berna** (LCC 1985)). El Municipio elabora los proyectos de urbanización y asegura su realización. La urbanización de las zonas destinadas a la edificación debe ser realizada en el espacio de 15 años desde la entrada en vigor del plan. A tal efecto, el Municipio elaborará un programa detallado del *équipement* o, urbanización, «indicando el modo, el momento y los costos totales de la urbanización, de sus realizaciones y de sus etapas» (art. 108). El Municipio

puede adaptar este programa de urbanización a la evolución de las circunstancias, pero no podrá eliminar uno de sus elementos sin previo acuerdo con los propietarios afectados por el deber de contribuir a su financiación. En el caso que algún organismo público especializado esté encargado de la realización de algún elemento de la urbanización y no lo lleve a cabo, el Municipio puede sustituirle en el cumplimiento de su obligación a costa del mismo. Según el art. 108, el Municipio por vía de convenio puede encargar la realización de la urbanización a los propietarios, previéndose a tal efecto las sanciones económicas o de otro orden en caso de incumplimiento.

- (ii) En el Cantón de **Neuchâtel** (LCAT 1991) los Municipios asumen la urbanización *en temps utile* de la zona afectada, en lo que respecta a las vías de acceso, suministro de energía y

evacuación y saneamiento de aguas. La construcción de los edificios se subordina a la realización de estos *équipements techniques* (art. 109). Si el Municipio no lleva a cabo esta urbanización en el plazo de 3 años, los propietarios pueden ser autorizados por la autoridad cantonal para ejecutarlos a su costa, pero fijando obligatoriamente la parte de costos que debe asumir el Municipio (art. 119).

- (iii) En el Cantón de **Jura** (LCCAT 1987) los Municipios tienen la obligación de realizar *en temp utile* el *équipement technique* o urbanización de las zonas a edificar, de conformidad con su afectación o uso. Los Municipios realizan esta urbanización sobre la base de un Plan Director de etapas y, en su defecto, conforme a su poder de apreciación y en el límite de sus créditos (art. 87). Sin embargo, a solicitud de los propietarios, el Municipio puede encargar a dichos propietarios la ejecución de la urbanización, previa la suscripción del correspondiente convenio en el que lógicamente se pactarán las consecuencias de la no realización de las obras en los plazos concertados. Las obras destinadas a instalaciones de utilidad pública deberán ser entregadas al Municipio y éste reembolsar de su coste en el plazo de 15 años (art. 89).
- (iv) En el Cantón de **Friburgo** (LCATC 1979) el Municipio debe realizar la urbanización en el plazo adecuado según las necesidades [*assurer sa*

*realisation en temps utile selon les besoins*]. Por vía convencional, puede encargar su realización a los propietarios interesados, a una Corporación de Derecho público o a una Asociación de reparcelación de terrenos, fijándose en el convenio el modo y tiempo de ejecución de las obras (art. 98). La ejecución de la urbanización de detalle se lleva a cabo por los propietarios comprendidos en el perímetro, una Corporación de Derecho público o una Asociación de propietarios para la reparcelación de sus terrenos. Según el art. 99, si los propietarios no llevan a cabo la urbanización en el tiempo determinado, el Municipio puede realizarla por vía de sustitución y a cuenta de los propietarios, con posibilidad de expropiar los terrenos, si es necesario (art. 99.5).

- (v) En el Cantón de **Ticino** (LCAT 1990) las obras de urbanización son ejecutadas por el Municipio en el orden o en el tiempo fijado en los programas de realización, que deberán ser adoptados en el plazo de 3 años después de la aprobación de los planes municipales (art. 78). Los propietarios de terrenos edificables, pero no incluidos en los respectivos programas de urbanización inmediata, podrán solicitar la realización anticipada de las obras de urbanización de su sector, sufragándolas; sin perjuicio de su reembolso por el Municipio en la parte que a los mismos corresponda (art. 82).

## PARTE V. SOBRE LAS VALORACIONES URBANÍSTICAS Y LA FISCALIDAD INMOBILIARIA

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

[Falta por desarrollar]

**S§26. Valor actual** (uso y realidad existentes) **o derivado del plan que se ejecuta.** ¿Hay una valoración por la *posición* diferente de la del aprovechamiento futuro? [*vide* §7]. 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

1. Las características que concurren en el sistema de organización de la propiedad y del Registro de la Propiedad facilitan la información y la coordinación entre los distintos registros públicos, conforme al siguiente esquema:

- (i) Según el art. 656 del Código Civil «la inscripción en el Registro de la Propiedad (Registre Foncière) es necesaria para la adquisición de la propiedad inmobiliaria». Sólo no es constitutiva la inscripción para la adquisición de la propiedad para los casos de ocupación, sucesión, expropiación, ejecución forzosa o judicial.
- (ii) El carácter constitutivo de la inscripción derivada de negocio jurídico para adquirir la propiedad determina una minuciosa organización del Registro de la Propiedad, regido por la Ordenance sur le Registre Foncière de 22 febrero 1910 (modificada parcialmente, entre otras, por la Ordenanza de 18 noviembre 1987). La ordenación del registro es a nivel federal (*Office Federal du Registre Foncière*), pero su ejecución en cantonal por distritos en su organización material y su coordinación con el Catastro es plena.

Dados los efectos constitutivos de la inscripción, cada finca debe ser objeto de inmatriculación previa, a la vista de la formulación de un plano catastral oficial, expedido por los servicios de la *Office de Mensurations Cadastrales*, regulados por la reciente Ordenanza de 18 de noviembre de 1992.

2. El plano de la finca expedido por el Servicio catastral es un producto gráfico que se alabora a partir de un catálogo de datos que delimitan el inmueble, señalando gráficamente la superficie, límites, alturas y demás datos de indentificación con las correspondientes servidumbres privadas y las menciones necesarias a las servidumbres de Derecho público.

3. A partir de la Ordenanza de 1992 se permite la informatización de los datos del Registro a nivel de todo el territorio de la Federación, que pueden ser utilizados tanto a efectos públicos como privados. A todos los efectos la información es oficial.

4. La elaboración de los planes corresponde a los Ingenieros Geómetras cuya Ordenanza es de 12 de diciembre de 1983. En la misma se señalan las materias para obtención de...[Falta en el original] inmobiliarios ordenación territorial.

**S§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?

1. La Constitución fiscal helvética presenta determinados rasgos que es necesario destacar de forma sumaria en sus perfiles. Del principio establecido en el artº 3 CCH [ver *ut supra* S§1.2] se deriva que las competencias financieras de la Confederación están expresamente limitadas, mientras que las de los Cantones son ampliamente

residuales; sin perjuicio de que el art. 42<sup>ter</sup> (incorporado en 1958) atribuya a la Confederación la misión de velar por el equilibrio financiero entre los Cantones, cláusula que ha permitido que progresivamente la Confederación intervenga armonizando los sistemas fiscales de los Cantones.

2. En el marco de estos principios, un criterio tradicional establecía que los impuestos directos eran propios de los Cantones, mientras que los indirectos eran competencia de la Confederación. Sin embargo, este sistema se alteró en 1958 a raíz de la reforma constitucional, autorizando a la Confederación a la percepción de impuestos directos sobre la renta de las personas físicas, así como los ingresos netos, el capital y reservas de las personas jurídicas. Este sistema fiscal de la Confederación caducaba por expresa disposición de la Constitución (art. 41<sup>ter</sup>) el 31 de diciembre de 1994, debiendo adoptarse un nuevo sistema a través de la reforma constitucional.

Durante la vigencia de este sistema, debe destacarse, a los efectos del presente epígrafe, la Ordenanza *Sur l'estimation d'impôt fédéral direct* [sobre la estimación de la imposición federal directa] de 31 de julio de 1986, respecto a la estimación a los efectos de dicho impuesto de los bienes inmuebles, distinguiendo los agrícolas de los que no tengan esta condición. Respecto a estos últimos los métodos de estimación eran el valor venal y el valor de rendimiento. El valor venal se calculaba atendiendo al precio medio de las transacciones de inmuebles en la misma región o distrito en los dos últimos dos años. En el cálculo de este precio de venta no se tenían en cuenta las ventas en circunstancias insólitas (art. 4). En la fijación del valor se tendrán en cuenta las características de la construcción, las vías de acceso, dotaciones de servicios, energía eléctrica, etc. Si se optaba por el valor de rendimiento se atendía al valor medio de los rendimientos estimados en los dos últimos años.

3. A nivel de cada Cantón, éstos disponían de una gran autonomía para la determinación y fijación de sus impuestos propios. Sin embargo, a partir de 1993 (HANNI, 1993: 87ss), con la Ley de armonización fiscal de 11 enero 1993, con base en la cláusula de armonización fiscal del art. 42<sup>ter</sup> CCH, se han homogeneizado parcialmente los impuestos a percibir por los Cantones, habiéndose tipificado un nuevo impuesto sobre los beneficios de la propiedad inmobiliaria. A mayor abundamiento, los Cantones tienen una importante participación en los impuestos recaudados por la Confederación.

Como señala HANNI (1993: 87), una de las características de la Constitución financiera es que los ciudadanos con derecho a voto han de aprobar la recaudación de impuestos en un referéndum obligatorio. Este elemento de democracia directa tiene efectos notables sobre la legislación correspondiente, tanto en el plano confederal como en el cantonal y debe tenerse en cuenta en este último caso el referéndum financiero.

4. En este campo la autonomía del Municipio es mucho más amplia. Los Municipios, en cuanto a los aspectos fiscales, se caracterizan por una enorme disparidad de situaciones.

«No se puede hablar de un Municipio tipo que ofrezca la imagen de la media helvética. Las competencias fiscales de los Municipios son derivadas y están prefijadas por la legislación cantonal que fija la tipología y características de cada figura impositiva. El Municipio dispone de soberanía para decidir sobre la implantación del impuesto respectivo, pero debe atenerse a las definiciones, y demás reglas previstas en la legislación cantonal. Su autonomía se cifra únicamente en el coeficiente anual del impuesto en relación a los porcentajes del índice de referencia cantonal, sin ningún margen de maniobra para el cálculo de la base imponible. Junto a las fuentes impositivas, existe la posibilidad de percibir tasas y contribuciones causales para la realización de obras o servicios» (DAFFLON, 1993: 105-43)

5. Como notas complementarias a esta sumaria descripción, siguiendo a DAFFLON (1993: 126) hay que destacar:

- (i) La legislación cantonal somete a los Municipios a una rígida legislación contable y presupuestaria, en la que el principio de responsabilidad presupuestaria es básico en la exigencia de una programación rigurosa de las actuaciones y en la cobertura de las inversiones, de tal suerte que del presupuesto de funcionamiento ha de desprenderse un beneficio o un margen de autofinanciación. En el caso de deducir una inversión cuya cobertura financiera es insuficiente, el Municipio debe inmediatamente arbitrar por vía impositiva la fórmula de cobertura.

- (ii) La competitividad fiscal que resulta de la amplia variedad de regímenes fiscales es moderada,

«...por el contrario es más virulenta a nivel local, en particular entre Municipios vecinos, cada uno de los cuales intenta atraerse actividades industriales nuevas con un fuerte valor añadido u ofreciendo lugares de trabajo cualificados» (DAFFLON, *ibidem*).

6. Con base en estas consideraciones en relación al papel de la fiscalidad en urbanismo, se clarifican las anotaciones formuladas, *ut supra* en S§5 y S§19 respecto a las obligaciones urbanísticas de la propiedad. En términos generales la fiscalidad no juega un papel estratégico en la política urbanística y municipal, sino simplemente el de la cobertura de los gastos de inversión derivados de la ejecución directa de la urbanización a cargo de los Municipios. La recuperación de plusvalías generales o ganancias [*vide* S§22] tendrá, en su caso, lugar a través de las funciones propias y ordinarias del sistema general fiscal (confederal y cantonal). A nivel local se atiende a la articulación de la contribución de los propietarios a los costes de la urbanización material, general o de detalle, según los Cantones. Ello explica que la realización de la urbanización se someta en todas las leyes cantonales a una precisa programación material y temporal y que para la cobertura

de los gastos de urbanización, en los casos que lo asuma el Municipio al amparo del art. 19.2 LFAT, la ejecución se cubra por dos sistemas:

- (i) Contribuciones causales a los gastos y en la proporción de los mismos (Cantones de Friburgo, Jura, Berna).
- (ii) Conforme a la vía impositiva: *taxe d'équipement*, en Neuchâtel; sin perjuicio de que existan Cantones que admitan alternativamente ambos sistemas (Friburgo, Neuchâtel).

7. En relación al sistema catastral y su actualización, debe tenerse en cuenta lo anteriormente manifestado [en S§26] en orden al sistema hipotecario suizo que hace del Registro de la Propiedad (*Régistre Foncièr*) el eje del sistema de transmisiones de la propiedad. Al ser constitutiva la inscripción en el Registro para la transmisión convencional de la propiedad, determina que los asientos de inscripción sean reflejo de la realidad física inmobiliaria, la cual se documenta estrictamente a través de mediciones técnicas catastrales oficiales que permiten por lo tanto una comunicabilidad entre Registro de la Propiedad, Catastro y resto de los Registros administrativos.

La reciente reforma del *Régistre Foncièr* (Ordenanza 23 noviembre 1994) autoriza la informatización común de todos los Registros existentes y su intercomunicabilidad (art. 111 ss).

## PARTE VI. SOBRE EL CONTROL E INTERVENCIÓN PÚBLICOS Y RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS URBANÍSTICOS

**S§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?

[Falta por desarrollar]

**S§29. La licencia de edificación:** (*idem* que en §28) ¿es reglada? o ¿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)

1. Según el art. 22 de la LFAT se dispone, con carácter general, que «los edificios e

instalaciones solo pueden ser construidos o transformados con autorización de la

correspondiente autoridad».

La autorización o licencia solo puede otorgarse:

- (i) Si los edificios o instalaciones son conformes con las funciones previstas en las zonas de utilización o de usos; y
- (ii) Si el terreno está urbanizado. Todo ello con independencia de otras condiciones exigidas por el Derecho federal o cantonal.

Las excepciones o dispensas, dice el art. 23 de la misma Ley, previstas en las zonas edificables se regularán por el Derecho cantonal. Fuera de las zonas edificables pueden otorgarse autorizaciones para la construcción o cambio de destino de edificios e instalaciones si su destino exige ubicarlas fuera de la zona de edificación y no se oponen los intereses preponderantes. El Derecho cantonal puede permitir la renovación, transformación parcial o reconstrucción de edificios e instalaciones compatibles con las exigencias de la planificación territorial (se sobreentiende en el marco de las excepciones o dispensas fuera de las zonas edificables).

2. Sobre la base de estos preceptos federales, que exigen la licencia o autorización para la edificación como institución federal y común, cada Cantón adopta su legislación reguladora sobre las exigencias y características de esta institución que se complementa con Reglamentos y Ordenanzas cantonales y, en última instancia, por los Municipios.

Desde esta perspectiva, la licencia de edificación es una institución común a todos los Cantones, y la institución urbanística más antigua y generalizada. Por lo tanto, para conocer sus caracteres se hace preciso el análisis de la legislación de cada Cantón, sin perjuicio de poder deducir unos principios institucionales derivados de los principios informadores del Derecho urbanístico suizo. Dadas las peculiaridades de cada Cantón es imposible ofrecer un panorama relativamente representativo, por lo que lo que sigue se va a referir a una sola de las regulaciones cantonales, la de Berna, significativa por su organización sistemática y completa.

3. En el Cantón de **Berna**, regido por las Leyes Cantonales de Coordinación (LCC, 1994), de Construcciones (LCC, de 9 de junio

de 1985) y el Decreto *Concernant la procédure d'octroi du permis de construire* de 22 de marzo de 1994 .

- (i) Según el art. 1 de la Ley sobre las Construcciones de 1985, la licencia (*permis de construire*) es necesaria para todas las construcciones, instalaciones y proyectos asimilados, así como para la transformación y demolición de los edificios. Sólo se exceptúan las construcciones que, en virtud de la legislación federal, no estén sometidas a la competencia cantonal en materia de construcción. Como norma específica de este Cantón, los planes de zona o barrio (*Plan de quartier*) pueden tener el valor de una licencia de edificación, siempre que el proyecto esté definido con la misma precisión que la exigida por la licencia.
- (ii) La competencia de este Cantón para el otorgamiento de la licencia, según el art. 33 de la Ley sobre las Construcciones, corresponde a los Prefectos o autoridades competentes designadas, en los Municipios de más de 10.000 habitantes (conocidas por grandes Municipios). Los Prefectos son autoridades al frente de un Distrito, que son divisiones periféricas de los Cantones (GRIESELL, 1970: 142). Los Municipios de menos de 10.000 habitantes (pequeños Municipios) son competentes para otorgar las licencias, sin embargo, previo requerimiento, y pueden encomendar la elaboración de las licencias a una oficina cantonal (*L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire*), sin perjuicio de que sus acuerdos sean recurribles ante los Municipios. En cada Municipio el otorgamiento de la licencia corresponderá al Consejo Municipal o a la autoridad designada en el Reglamento municipal.

Como puede observarse, la referencia a este ejemplo cantonal es representativa de la variedad de situaciones que pueden darse en la concesión de las licencias de construcción.

4. Según el art. 10 de la Ley de Construcciones, la petición de licencia debe

estar firmada por el técnico y constructor competentes, por el propietario y el promotor, ya que, en caso de que no lo solicitara el propietario del terreno, no obstante, debe contener su firma. De ello se infiere que generalmente el destinatario de la licencia es siempre el propietario, o bien que su consentimiento es siempre necesario.

5. Desde la perspectiva de los principios informadores de la propiedad y del régimen urbanístico suizos, la conclusión dogmática es que la licencia es un *acto reglado*. Como confirmación de esta conclusión basta tener en cuenta el art. 2 de la Ley cantonal sobre Construcciones del Cantón de Berna (1985): la licencia de construcción se concederá a aquellos proyectos que sean conformes con

las disposiciones legales en materia de construcción y ordenación urbana, así como con las prescripciones previstas en las leyes especiales en el marco del procedimiento de otorgamiento de las licencias de construcción, siempre que no afecten al orden público y a los planes de utilización del suelo.

De lo expuesto en el inciso anterior se desprende que el contenido es *innegociable*, salvo para aquellos supuestos de excepciones o dispensas en las zonas distintas a las reservadas a la edificación o bien dentro de la misma (art. 23 LFAT 1979). Así mismo, cabe que las autorizaciones sean concedidas con condiciones y cargas adicionales, lo cual supone la posibilidad de negociación (art. 35 LFAT).

**§§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?

1. De los principios institucionales determinan que la ejecución de la urbanización y edificación derivan objetivamente de la Ley y, por remisión de la misma, de los planes. No hay por lo tanto, en principio, cargas subjetivas, si bien las licencias pueden ser objeto de condicionamiento y cargas especiales y, en su caso, de excepciones y dispensas.

2. Los controles sobre las licencias, muy exigentes en el orden administrativo, transcurren por los cauces tradicionales de revisión o revocación en caso de incumplimiento. Así, por ejemplo el art. 47 del Decreto de 22 de marzo de 1994, en el Cantón de **Berna**, prevé controles previos, simultáneos y posteriores a la construcción, con un rígido régimen de disciplina urbanística: multas por infracción leve (40.000 FS) graves (100.000 FS) y muy graves superiores a 100.000 FS.

3. Todos los Reglamentos consultados, y en particular el de Berna, la publicidad en la tramitación de las licencias está enfáticamente admitida y al propio tiempo se publica en los diarios oficiales el otorgamiento de las licencias.

En un país en que las iniciativas de participación popular están implantadas con gran tradición, esta participación en el proceso de otorgamiento de las licencias es importante y ampliamente practicado. En el Reglamento del Cantón de **Berna** (arts. 29 y 30) se detallan las personas que pueden comparecer en las informaciones públicas y los motivos que puede esgrimir en su oposición al proyecto presentado. Están legitimados:

- (i) Las personas directamente afectadas en sus intereses personales dignos de protección por el proyecto.
- (ii) Las organizaciones privadas constituidas con personalidad jurídica que tengan relación con la construcción con cinco años de existencia al momento de la publicación del proyecto de construcción, pudiendo invocar los intereses relacionados con sus objetivos estatutarios.
- (iii) Las autoridades municipales, mancomunidades o agrupaciones de Municipios, los Cantones y la Confederación para la salvaguarda de

los intereses públicos de su competencia.

En el Cantón de **Ginebra** la participación pública en el procedimiento de otorgamiento de licencias es importante, provocándose, incluso, en algunos casos la petición de sometimiento a referéndum la autorización de la licencia. En principio, para los proyectos privados no son sometidos a referéndum, sin embargo, para los proyectos públicos (aeropuertos, palacio de exposiciones, rehabilitación de edificios emblemáticos, parkings subterráneos, etc.) han sido solicitados abundantemente (cfr. TANQUEREL, 1988: 325).

4. Sobre el contenido de las quejas por dilación y tramitación se ignora la experiencia a nivel de los Cantones estudiados.

5. Sobre si además de la licencia de construcción se precisan otras autorizaciones complementarias o

especiales, la contestación debe ser afirmativa. En el Cantón de Berna por Ley de 21 de marzo de 1994 se ha aprobado una Ley, llamada de Coordinación, que pone de relieve la existencia de este problema al declarar que:

«...cuando las construcciones, instalaciones requieran de autorizaciones, concesiones, acuerdos o aprobaciones de varias autoridades, los respectivos procedimientos serán coordinados por la autoridad directiva correspondiente» (art. 1).

El fin de la coordinación atenderá a la armonización cronológica y material de las decisiones, así como de los recursos y aceleración de los plazos (art. 1.2). Esta Ley de Coordinación presenta diversos aspectos muy interesantes sobre la tramitación conjunta de licencias y autorizaciones.

### **S§31. ¿Existe suspensión cautelar de licencias con motivo de la elaboración-tramitación de un plan?**

[Falta por desarrollar]

### **S§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)

1. La intervención administrativa directa de los Cantones o de los Municipios en el mercado del suelo como un modelo general de actuación orgánica o como una política pública con perfiles propios y formalizados no se desprende de la legislación cantonal examinada, ni existe ningún indicio en la legislación federal. Únicamente cabe hacer referencias puntuales a este tipo de problemas, algunos de cuyos ejemplos han sido ya citados en otros apartados.

2. Cantón de **Neuchâtel** (LCAT 1991), declaración de zonas de utilidad pública (a los exclusivos efectos de instalaciones de interés público y zonas verdes). Los Municipios pueden proceder a la

expropiación o bien al ejercicio del derecho de tanteo y retracto en dicho perímetro (art. 49-51). Prácticamente, con el mismo alcance y caracteres, en el Cantón de **Jura** (LCAT 1979) se permite la delimitación de zonas de utilidad pública, con posibilidad de ejercicio del derecho de tanteo y retracto en su interior o bien de la expropiación forzosa (art. 100 y 106).

3. La LCAT de **Ticino** (1990, art. 91) contempla la posibilidad de delimitar zonas edificables de interés municipal, destinadas a viviendas de protección social y de los artesanos, con posibilidad de ejercer dentro de estos perímetros la expropiación forzosa o bien el derecho de tanteo y retracto.

4. En el Cantón de **Ginebra** (la Ley Especial de Zonas de Desarrollo urbano del Cantón, de 29 de junio de 1957) prevé la posibilidad de que, dentro de las zonas de desarrollo urbano previamente delimitadas a nivel cantonal para actividades residenciales, industriales y comerciales, se califiquen terrenos con posibilidad de precios controlados por espacio de diez años y para

actividades industriales o comerciales. El art. 6 (modificado por la Ley de 29 abril 1993) prevé la posibilidad de declarar la utilidad pública a efectos expropiatorios para el caso que 60 por ciento de las propiedades de una zona resulten vinculados a la construcción de edificios de vivienda en régimen de alquiler de «interés público», según la Ley cantonal de vivienda y protección de los arrendatarios.

**SS33. Impugnación de los actos administrativos urbanísticos:** ¿Quiénes están legitimados para impugnar los actos administrativos 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?

1. El Título V LFAT, bajo el epígrafe de Protección Jurídica, dedica dos artículos a esta cuestión, separando los medios jurídicos a nivel cantonal y en el marco del Derecho Federal.

Después de declarar que los planes de afectación o de usos (únicos vinculantes para los particulares) serán públicos y publicados en los correspondientes Diarios Oficiales, se proclama que

«...el derecho cantonal al menos deberá prever un remedio jurídico (recurso) contra las decisiones y los planes de afectación o de usos con fundamento en la presente Ley y sobre las disposiciones de aplicación cantonal y federal» (art. 33 LFAT ).

Como principio general, por lo tanto, se admite la impugnación de todos los actos relacionados con la LCAT y en particular con los planes de afectación o de usos que son los únicos vinculantes para los administrados.

2. En el Derecho suizo se distingue, debido a las peculiaridades de la articulación de la jurisdicción Contencioso-administrativa, entre *recours administratifs* [recursos administrativos] ante las autoridades administrativas, *recours de droit administratif* [recursos de derecho administrativo] ante la *Cour Fédérale* [Tribunal Federal] en materia específicamente administrativa y *recours de droit public* [recursos de derecho público] ante el Tribunal Federal, invocando la lesión de un derecho constitucional, en especial el derecho de propiedad (cfr. GRIESELL, 1970:

478-ss; KNAPP, 1982: 212-60).

3. En base a esta distinción se puede interpretar el alcance del artículo transcrito. Si bien el art. 33 al referirse al Derecho cantonal se limita a establecer que éste deberá prever un recurso o remedio jurídico, sin ulterior referencia, es debido a que la articulación de dicho recurso es una competencia propia de cada Cantón, en la inteligencia de que podrán preverse los recursos administrativos o Contencioso-administrativos (recurso de derecho administrativo) que autónomamente, en función de la división competencial constitucional, cada Cantón puede establecer. Sin embargo, el párrafo 3 del referido art. 33 señala dos directrices vinculantes a los Cantones que deberán ser observadas por estas entidades:

- (i) La legitimación para recurrir contra los actos y planes urbanísticos deberá serlo «por lo menos en la misma medida» de la prevista para el recurso de derecho administrativo ante el Tribunal Federal.
- (ii) Prever a instancia de parte un reexamen o revisión completos del plan, al menos, en una instancia.

Estas dos directrices tienen un evidente peso específico por cuanto indirectamente están regulando aspectos del recurso Contencioso-administrativo a nivel cantonal y también en el orden administrativo, dada la importancia que en el Derecho cantonal suizo tienen los recursos administrativos en

los que la Administración activa lleva a cabo importantes funciones cuasi-jurisdiccionales. La asimilación en cuanto a la legitimación en materia urbanística cantonal el régimen general de legitimación en un recurso de derecho administrativo ante el Tribunal Federal implica el reconocimiento de una ampliación de la legitimación que no alcanza o equivale a una «acción popular», pero que ha permitido un amplio juego en función de la interpretación progresista de la idea del «interés» para recurrir, que sigue exigiéndose en todo caso, y la extensión de dicha legitimación a las Asociaciones para la defensa de sus derechos estatutarios.

4. Constituye un caso especial el del Cantón de **Ginebra** que, en virtud de su legislación urbanística a nivel cantonal, los planes de urbanismo se aprueban por Ley cantonal. Como consecuencia de esta forma de aprobación se haría imposible cualquier recurso ante dichos planes. Para obviar esta dificultad, antes de la votación de la Ley se lleva a cabo una información pública por espacio de treinta días a fin de que los afectados puedan presentar sus alegaciones. Este procedimiento ha sido declarado por el Tribunal Federal conforme con la prescripción del art. 33 que estamos comentando (cfr. TANQUEREL, 1988; GRIESELL, 1987: 247).

5. El art. 34 LFAT completa las garantías a nivel de Derecho Federal con la admisión de un «recurso de derecho administrativo» ante el Tribunal Federal contra las decisiones cantonales firmes (dictadas en la última instancia cantonal) por «relativas a la indemnización por restricciones a la propiedad» y a la concesión de licencias en los casos de excepciones a los planes fuera de las zonas edificables. Para este tipo de recursos se concede legitimación además a los Cantones y Municipios. La circunstancia específica que se conceda expresa legitimación al Cantón y al Municipio, deriva de que, en materia de indemnización a la propiedad (supuestos de expropiación material), la reclamación del perjudicado constituye la forma de iniciación del procedimiento frente a la expropiación formal que es incoada por el Cantón o el Municipio.

6. Sobre el resto de actos administrativos, el art. 34e LFAT declara que los actos cantonales agotan la vía judicial, reconociéndose exclusivamente un «recurso de derecho público», es decir, en garantía de los derechos constitucionales y de la prevalencia del derecho federal ante el Tribunal Federal.

El Tribunal Federal [*Cour Fédérale*, vide S§1.2] se estructura en cuatro *Cours* [Salas]: (1) la de Derecho público y de Derecho administrativo, subdividida en *Chambres* [Secciones], una de Derecho público y otra de Derecho administrativo; (2) dos de Derecho civil; y (3) la de Casación penal.

7. Dada la implicación de las distintas instancias (administrativas y jurisdiccionales) a nivel Cantonal y después a nivel Federal, es muy difícil poder ofrecer una estadística solvente de la duración media de las reclamaciones.

8. Por último, hay que indicar que las vías de recurso administrativo y jurisdiccional contra los actos de planificación y gestión urbanística están admitidos por la LFAT 1979. A nivel de Derecho Cantonal, el art. 33, después de señalar que los instrumentos de planificación no sólo son públicos, sino que deben ser objeto de publicación, prevé que los Cantones deberán reconocer un recurso contra las decisiones y planes de afectación o de usos con base en la Ley federal y en la legislación cantonal. Esta última debe garantizar una legitimación para recurrir «al menos en la misma medida que la prevista para el recurso de derecho administrativo ante el Tribunal Federal y asimismo», una apelación frente a las decisiones de primera instancia. Los cantones y Municipios están legitimados a recurrir ante el Tribunal Federal y, en todo caso, se reconoce un derecho de los particulares para recurrir por vía administrativa ante el Tribunal Federal en relación a las indemnizaciones por restricciones a la propiedad y por aquellas decisiones que afectan a las autorizaciones en dispensa de las limitaciones a la construcción fuera de las zonas edificables.

**BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

AUBERT, J.F (1967): *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, 2 vols, Neuchatel.

BRIDEL, L. (1988): «La culture de l'aménagement du Territoire en Suisse Romande», en *Dokumente und Informationen zur Schweizerische Orts- Regional- und Landesplanung*: 15-26.

DAFFLON, B. (1992): «Les corporacions locals: competencies y mitjans financers», en *Quaderns*, 40, q.v. en HANNI, 1992.

GAUDAR, G. (1992): «Les rééquilibrage économique interregional pour la Suisse de la decénie 1990», en *Dokumente und Informationen zur Schweizerische Orts- Regional- und Landesplanung. Disp. III*: 18-24, oct. 1992.

GRISEL, A. (1990): *Droit Administratif Suisse*, 2<sup>a</sup> ed., Neuchâtel, 1984.

HANNI, P. (1992): «Els tributs propis de la Confederacio i els cantons i les subvencions condicionades i lliures», en *Quaderns*, 40: «Seminari sobre el regim politic de la Confederacio Helvetica»: 25-27 nov. 1992, Barcelona, Institut d'Estudis Autonomics, Generalitat Catalunya.

KNAPP, B. (1986): *Précis de Droit Administratif*, 2<sup>a</sup> ed., E. Helbing, Bale.

LENDI, M. (1986): «Planning Law in Switzerland», en GARNER, J.F. & GRAVELLS, N.P., 1986: *Planning Law in Western Europe*, Nort Halland.

TANQUEREL, T. (1988): *La participation de la population á l'Amenagement du Territoire*, Payol, Lausanne.

**ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS**

LFAT: *Loi Fédérale sur l'Aménagement du Territoire*

LCAT: *Loi Cantonale sur l'Aménagement du Territoire*, seguida del Cantón respectivo

LCCAT: *Loi Cantonale sur les Constructions et l'Aménagement du Territoire*