



Régimen Urbanístico del Suelo *

por Francisco Perales Madueño

El sentido de este ciclo de conferencias está orientado hacia el análisis de las modificaciones introducidas por el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 en este cuerpo legal. Esto obliga a prescindir de un examen del vigente Título II de la citada Ley del Suelo para centrarnos directamente en el comentario de las modificaciones del Proyecto de Ley.

Sin embargo, y con toda la brevedad que requiere el caso, es necesario exponer de manera sintetizada la esencia de algunos conceptos que actualmente se encuentran sometidos a revisión.

El Título II de la Ley del Suelo contiene cinco Capítulos dedicados a la regulación de los siguientes temas: Calificación del Suelo, Patrimonio Municipal del Suelo, Parcelaciones y Reparcelaciones y Valoraciones, respectivamente.

El Capítulo I contiene, a su vez, unos artículos de carácter general que definen de forma abstracta el ámbito del derecho de propiedad y las consecuencias de

este concepto, y otros que establecen las clases de suelo que por tener una distinta naturaleza están sometidos igualmente a diferentes regímenes de usos y aprovechamientos.

El Proyecto de Reforma no ha introducido modificaciones en la parte conceptual del régimen urbanístico del suelo que se refiere al derecho de propiedad. Los tres artículos que, aun estando dentro del Capítulo I del Título II de la Ley del Suelo, pueden distinguirse de aquellos otros artículos del mismo Capítulo que claramente aluden a la clasificación del suelo, son los artículos 61, 70 y 71.

El artículo 61 sitúa los límites de las facultades del derecho de propiedad, refiriéndolos a aquellos que se imponen en la propia Ley y en los Planes de Ordenación en función de la clasificación del suelo.

El artículo 70 saca la consecuencia de la premisa impuesta en el artículo 61 y sienta la conclusión de que la ordenación de los terrenos no confiere derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo el caso de reducción del volumen de edificación legalmente establecido para el suelo rústico, y como principio de jus-

ticia distributiva se cierra el precepto con la institución de la reparcelación como instrumento de justa distribución de los beneficios y cargas de la ordenación entre los propietarios de cada polígono considerado, al efecto, en comunidad.

Por último, el artículo 71 se limita a disponer que la enajenación de las fincas no modifica la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes, y a regular la subrogación del adquirente en el lugar y puesto del anterior propietario en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el segundo, respecto a la ordenación y edificación. Este precepto es, de igual forma que el artículo 70, mera consecuencia del principio sustantivo contenido en el artículo 61 sobre los límites de las facultades del derecho de propiedad.

Aunque estos artículos se refieren tan sólo al derecho de propiedad, el régimen urbanístico del suelo que se regula en el Título II afecta y somete a cuantos derechos otorgan a sus titulares un dominio o posesión sobre el suelo. Por eso la Exposición de Motivos de la Ley de 1956 dice que el Título II, al configurar las facultades dominicales sobre los terrenos, constituye un estatuto jurídico del sue-

(*) Conferencia pronunciada en la Universidad de Granada el 10 de Mayo de 1973, dentro del ciclo «El Urbanismo en los años 70».

lo. Con esto quiero significar que el régimen urbanístico del suelo, aunque incide directamente sobre el derecho de propiedad, dándole una nueva conformación, no agota su virtualidad en la regulación de este derecho, puesto que puede decirse que dicho régimen es el conjunto de normas que regulan su uso y aprovechamiento y al cual se han de someter todos los derechos que atribuyen la propiedad del suelo o su posesión por cualquier título.

El Proyecto de Reforma, como se decía anteriormente, no introduce modificaciones en el precepto sustantivo del artículo 61, que define el concepto de los límites del derecho de propiedad dentro del principio constitucional contenido en el artículo 30 del Fuero de los Españoles, que asigna a la propiedad privada el carácter de medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares o sociales, en cuya calidad es reconocida y amparada por el Estado, con subordinación de la misma a las necesidades de la nación y del bien común.

En cambio, sin alterar la nueva formulación del concepto de los límites del derecho de propiedad, que tan directamente ha alterado el alcance que el artículo 350 del Código Civil asignaba a este derecho en orden al ejercicio de las facultades de uso, el Proyecto de Reforma aporta una novedad sustancial basada en la preocupación por extender la aplicación del principio de seguridad jurídica en adecuado equilibrio con las razones de interés general que justifican las revisiones de los Planes de Ordenación.

Esta novedad consiste en la previsión de que la modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones establecidos por los Planes puede dar lugar a indemnización si se produce antes de transcurridos los plazos previstos para su ejecución.

El texto vigente se limita a establecer el principio de la improcedencia de la indemnización, como consecuencia de las limitaciones y deberes que conlleva la ordenación de los terrenos. Según este precepto, las limitaciones impuestas por la Ley y por los Planes conformando el derecho de propiedad, no daba lugar a indemnizaciones y había de entenderse, en una interpretación sistemática de la Ley, que las modificaciones del Plan tampoco habían de originar derecho a indemnización aun cuando estas modificaciones redujesen el aprovechamiento de los terrenos.

El Proyecto de Ley parte del mismo principio, pero matiza su alcance perfeccionando su aplicación. En consecuencia, por una parte distingue entre el hecho de la imposición de las limitaciones por la Ley o por los Planes y, por otra, las consecuencias de las modificaciones que se introduzcan en los Planes y que, a su vez, pueden ocasionar nuevas limitaciones más restrictivas que las derivadas del planeamiento anterior.

En estos últimos casos, el Proyecto prevé el derecho a la indemnización siempre que no se hubiese cumplido el plazo de ejecución de los Planes modificados. La razón de esta modificación es clara y está inspirada en la necesidad de que la Administración que redacta un Plan de Ordenación y se compromete a su ejecución, ofrezca la garantía de que las previsiones del Plan se van a ejecutar.

Sin embargo no se puede garantizar la fijeza de las determinaciones de los Planes con carácter indefinido, porque por razones de interés general es posible que el Plan tenga que modificarse o revisarse. Como esta necesidad no puede quedar descartada o subordinada a la defensa de un interés privado, el Proyecto de Ley adecúa la protección de este último y las exigencias generales mediante

la previsión de un derecho a la indemnización cuando la Administración se ve obligada a modificar un planeamiento antes del término de los plazos fijados para su ejecución, y siempre que se produzca un perjuicio económicamente evaluable. Este último requisito no viene impuesto expresamente en el nuevo artículo 70, si bien se deduce de la normativa general que regula los distintos supuestos en los que está previsto el derecho a la indemnización.

Por lo demás, el artículo 70 conserva el derecho a la indemnización cuando las ordenaciones establecieran un volumen edificable inferior a 1 m³ por cada 5 m² de superficie, referida, en lógica adaptación, al suelo rústico urbanizable no programado y al suelo rústico protegido.

Vistas estas modificaciones fundamentales que afectan en su esencia al derecho de propiedad matizando el alcance de las consecuencias de la modificación o revisión de los Planes en aras de una mayor seguridad jurídica, pasaremos a examinar las modificaciones fundamentales que afectan al resto del Capítulo I del Título II y a los sucesivos Capítulos del mismo Título que han sido modificados.

CLASIFICACION DEL SUELO

La Ley del Suelo, en su texto de 1956, denominaba su Capítulo I con el epígrafe "Calificación del Suelo". El Proyecto de Reforma ha mejorado la terminología de la Ley sustituyendo "Calificación" por "Clasificación", ya que en este capítulo más que calificar se clasifica la totalidad del territorio municipal en diferentes tipos o clases de suelo. El término calificación queda reservado para definir las asignaciones de usos efectuadas por los Planes o, usando la terminología de la Ley vigente, a las consecuencias de la zonificación.



La clasificación del suelo del Proyecto de Ley quiere ser eminentemente realista porque los ajustes que se observan entre las ordenaciones ideales de los Planes y el efectivo desarrollo urbano, se deben en parte al defecto de empirismo de determinados conceptos urbanísticos.

El Proyecto de Ley ha partido de una idea elemental y evidente. No existen más que dos tipos de suelo, que son el urbano y el rústico, es decir, aquel que se encuentra destinado a un uso urbano y aquel otro que, por diferentes motivos, está dedicado a otro uso distinto. Esta distinción delimita dos tipos de suelo por su naturaleza y por su uso cuyos regímenes urbanísticos son, por consiguiente, también diferentes. Del mismo modo que la Ley de 1956, el Proyecto de Ley distingue los supuestos de municipios con Plan de aquellos otros en que los municipios carecen de Plan.

Cuando hay Plan General de Ordenación, el suelo se puede clasificar en urbano, rústico, urbanizable y rústico protegido.

A su vez, el suelo rústico urbanizable se divide en dos categorías formadas por el suelo programado y el no programado.

A primera vista aparecen las grandes diferencias con la vigente Ley de 1956. En primer término cabe añadir que el Proyecto de Ley, mejorando el texto del artículo 62 de la Ley de 1956, aclara que esta clasificación corresponde efectuarla al Plan General de Ordenación, porque el primitivo artículo 62 se refería a los municipios con Plan y el 66 a los municipios sin Plan, sin especificar qué tipo de Plan era apto para establecer estas clasificaciones.

Las denominaciones de suelo urbano, rústico urbanizable, con sus categorías de suelo no programado y programado, y rústico protegido, obedecen al principio em-

pírico antes señalado que responde a la voluntad de que dichas denominaciones correspondan con su verdadero contenido. Por eso estas denominaciones son descriptivas, y en aras de la precisión quizá adolezcan de una excesiva prolijidad.

El Plan General de Ordenación será el que defina concretamente el ámbito territorial de cada uno de los tipos y categorías de suelo en que se puede dividir el territorio. Es importante dejar consignado que los Planes Generales no han de agotar todos los tipos o categorías, sino que pueden utilizar aquellos que en cada caso estimen necesarios en función de las características del territorio ordenado y de las necesidades de su desarrollo.

El suelo urbano queda definido en el momento en que se redacta el Plan, pero esta clasificación no es estática, pues a la misma se irá incorporando el suelo rústico urbanizable, programado o no programado, a medida que se vaya dotando de los servicios que definen el suelo urbano. Este último está constituido por las áreas consolidadas por la edificación o por contar, al menos, con acceso rodado y servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica. El Proyecto de Ley ha elegido a estos elementos para tipificar al suelo urbano porque son precisamente los que caracterizan a este tipo de suelo. Se diferencia esencialmente de la Ley vigente en que la mera existencia de Planes Parciales no ejecutados, no es suficiente para incorporar el suelo a esta primera clase.

Esta es una consecuencia del principio de realismo empírico a que responde la clasificación. Sólo es suelo urbano jurídicamente aquel que "de facto" reúne las condiciones necesarias.

El suelo rústico se divide en dos grandes tipos, el urbanizable y el protegido. Con el pragmatismo que

caracteriza esta clasificación, el Proyecto de Ley define el urbanizable como aquel suelo que el Plan General estima apto para ser urbanizable. Corresponde al Plan la función de analizar los terrenos que ordena y elegir entre ellos aquellos que disponen de unas condiciones físicas adecuadas para ser urbanizados. Esto no quiere decir que todos los terrenos geológica y morfológicamente aptos para la urbanización deban ser clasificados necesariamente como suelo urbanizable, puesto que no debe olvidarse que existe otra clase de suelo que es el protegido, que no se define ya simplemente con un carácter residual, como se hace con el suelo rústico en la vigente Ley, porque la inclusión de terrenos en esta clase de suelo rústico protegido obedece también, como se verá más adelante, a criterios positivos.

El suelo rústico urbanizable se divide en dos grandes categorías, el programado y el no programado. Esta distinción entre ambas categorías tiene una gran importancia tanto en cuanto al desarrollo del planeamiento como en cuanto a los efectos jurídicos que se derivan de una y otra categoría. El suelo programado está incluido en un programa de actuación con una duración de ocho años, y respecto a este suelo la Administración responsable del Plan adopta el compromiso de ejecutar sus determinaciones ya sea a través de la iniciativa pública o privada.

Como la decisión de planeamiento y de su ejecución, así como la previsión de su financiación, está tomada, el planeamiento ha de tener un grado de definición suficiente para que se pueda desarrollar a través de Planes Parciales, figura que sigue siendo el instrumento de desarrollo del Plan General en esta clase de suelo. Puede decirse que existe una equivalencia entre el antiguo suelo de reserva urbana y esta segunda clase de suelo que analizamos del Proyecto de Ley. Siempre realista, este

Proyecto ha reducido el plazo de la programación, que en la vigente Ley había de abarcar por lo menos un período de quince años, según se deduce de la interpretación de los artículos 37 y 9-2-f), con arreglo a los cuales el Plan había de prever la programación en períodos de cinco años a lo largo de otro período más amplio de quince, al final del cual se había de producir la revisión obligatoria, sin perjuicio de las revisiones parciales del programa al final de cada quinquenio. La realidad ha demostrado que una programación tan dilatada constituye más bien una adivinación que una previsión realizable.

El suelo rústico no programado es una nueva e importante categoría en el que las determinaciones de planeamiento tienen menos firmeza que en el suelo programado, porque aquí no existe programación ni este propósito de realizar obras determinadas. En este suelo, el planeamiento refleja solamente una imagen de lo que puede ser su futuro desarrollo a medida que se vaya incorporando al suelo programado. La gran novedad consiste en que este suelo admite su transformación y su urbanización a través de los Proyectos de Actuación Urbanística, los cuales responden a la necesidad de dejar un amplio margen de posibilidades de actuación fuera del programa, que no puede prever toda la variedad de iniciativas posibles sin renunciar al desarrollo ordenado del territorio. La imagen de planeamiento y la estructura general que contiene el Plan General ofrecen una garantía y un apoyo suficientes para la aparición de estos Proyectos de Actuación Urbanística.

De esta forma, el Proyecto de Ley ha querido conjugar la planificación programada previsible con la indudable existencia de iniciativas y de problemas no previstos al redactarse el Plan. Esta es la flexibilidad del nuevo planeamiento general, que no equivale a una

ligereza de sus determinaciones ni a una existencia de las mismas, sino a una mayor capacidad de absorción y de asimilación de los fenómenos económicos y urbanos. El Plan es, en este tipo de suelo, un sistema abierto.

Por último, el Proyecto de Ley prevé las clases de suelo rústico urbanizable protegido, que se define, en parte, con carácter residual, por acoger los terrenos que no son aptos para las urbanizaciones, y en parte por criterios positivos, como son los valores agrícolas, forestales, ganaderos, paisajísticos, visuales o ecológicos. También puede responder a la necesidad de evitar un desarrollo urbano sobre unos terrenos en un momento en el que todavía no parece conveniente autorizar.

Hasta aquí por lo que hace a la clasificación de los terrenos afectados por los Planes Generales de Ordenación. En cuanto a los municipios carentes de Plan General, el Proyecto de Ley, en su artículo 66, dispone que en estos municipios el territorio se clasificará en suelo urbano y rústico protegido. El criterio seguido por el precepto antes citado para definir el suelo urbano tenía que ser el mismo que el que se utilizó para definir la misma clase de suelo en municipios con Plan. Por consiguiente, en estos municipios el suelo urbano será también el que esté comprendido en áreas consolidadas por la edificación o que cuente al menos con acceso rodado y servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica. El artículo 66 de la vigente Ley admitía la existencia de un suelo urbano sin servicios de ninguna clase que, por su naturaleza, tenían en realidad la condición de rústicos. Pero no sólo incurría en esta contradicción, que a su vez planteaba un grave problema en cuanto al tipo de planeamiento aplicable a este suelo teóricamente urbano, pero prácticamente rústico, sino que, además,

dejaba sin resolver la forma en que la definición de este suelo urbano había de hacerse. El principio de que suelo urbano era aquel que se encontrase situado dentro de un perímetro edificado al menos en un 20 por 100, carecía de virtualidad en tanto no se determinase dicho perímetro por medio de un acto de voluntad en forma de acto administrativo. Pero este acto no estaba previsto, así como tampoco lo estaba el procedimiento al cual habría de someterse la delimitación, a pesar de su trascendencia, que supone nada menos que aplicar regímenes jurídicos diferentes al territorio o a los terrenos que habrían de quedar a uno y otro lado del perímetro. Este problema lo ha resuelto el nuevo artículo 66 previendo la existencia de un proyecto de delimitación cuya aprobación y revisión se somete a los mismos cauces que los de aprobación y revisión de los Planes.

A las distintas clases de suelo examinadas corresponden diferentes efectos jurídicos que vamos a analizar someramente.

El suelo urbano, con planeamiento preciso y detallado con un nivel propio de planeamiento parcial en el que la ordenación llega al detalle de las Ordenanzas de la edificación, en el que las dotaciones están previstas a nivel de sector y en el que existen los servicios fundamentales que hemos visto anteriormente, es susceptible de que se edifique inmediatamente, completando la urbanización, si fuera necesario a través de los correspondientes Proyectos de Urbanización. Las consecuencias jurídicas del Plan General en este suelo son las mismas que las que corresponden o se derivan de la aprobación del Plan Parcial. Estando el uso y aprovechamiento del suelo perfectamente definidos, así como la ordenación definitiva en todos sus restantes aspectos, las determinaciones técnicas acotan con toda



exactitud el contenido del derecho de propiedad.

A partir del Plan General es posible, como se ha dicho anteriormente, la urbanización y la edificación, e igualmente la reparcelación. La gestión urbanística en suelo urbano se asimila totalmente a la gestión urbanística en suelo urbanizable programado cuando existe Plan Parcial.

El único complemento que acaso necesite parte del suelo urbano es el de la fijación de unas alineaciones y rasantes que se definen por medio de un proyecto, pero que no añade nada a la regulación del uso y aprovechamiento de los terrenos contenidos en el Plan. Sin embargo, antes de proceder a la reparcelación, si no estuvieran contenidas en el Plan General las alineaciones y rasantes, será necesario que éstas se establezcan por medio del correspondiente proyecto.

El artículo 67, en orden a las obligaciones que recaen sobre los propietarios de este suelo, dispone que los terrenos destinados a viales, parques y jardines públicos, centros parroquiales, docentes y culturales y demás servicios o dotaciones de interés general, son de cesión gratuita. También impone la obligación de costear la urbanización. La regulación concreta del alcance de estas obligaciones está regulada en el Título III, que se refiere a la ejecución de los Planes y que es de aplicación al suelo urbano. Por consiguiente, el régimen de delimitación de polígonos de actuación es igualmente aplicable a este tipo de suelo.

La obligación de edificar se mantiene en los mismos términos que en la legislación vigente.

El suelo rústico urbanizable programado es un suelo análogo al suelo de reserva que regula la vigente Ley. Aquí el Plan General establece con precisión las determinaciones suficientes para el pos-

terior desarrollo a través de Planes Parciales. Existe una definición de la estructura urbana, unas normas reguladoras y unas asignaciones de uso. La urbanización y la edificación requieren previamente la redacción del Plan Parcial. En consecuencia, el propietario de cada parcela desconoce todavía las características específicas y las posibilidades de aprovechamiento definitivo de su terreno. La reparcelación todavía no es posible, porque depende de la redacción del Plan Parcial que se ha de elaborar y ejecutar con arreglo al programa del Plan General.

La novedad más importante que introduce el Proyecto de Ley para este suelo está en el artículo 68, y es la aparición del coeficiente de aprovechamiento medio. Esta figura nace como consecuencia de la tradicional injusticia distributiva que producen los Planes al asignar aprovechamientos distintos a los terrenos comprendidos dentro de un mismo tipo de suelo. Las desigualdades producidas por el planeamiento tienen hasta ahora como único corrector al instrumento de la reparcelación. Este instrumento puede corregir las desigualdades de tratamiento en el marco de un Plan Parcial, pero es inadecuado para equilibrar los distintos aprovechamientos intersectoriales.

El coeficiente de aprovechamiento medio viene a remediar estos desequilibrios y a facilitar las reparcelaciones, que cumplirán adecuadamente su función en cada sector objeto del correspondiente Plan Parcial. El coeficiente de aprovechamiento medio tendrá que ser determinado por cada Plan y será una síntesis de los aprovechamientos lucrativos previstos en el suelo urbanizable programado. Por eso dice el artículo 68 que la determinación del coeficiente de aprovechamiento medio se debe realizar en función de los usos lucrativos señalados, del nivel de intensidad de los mismos y del total de

la superficie comprendida dentro de esta categoría de suelo.

El nuevo artículo 68 regula el régimen de uso y aprovechamiento de este tipo de suelo sentando los siguientes principios:

1.º No se pueden realizar obras ni incorporar instalaciones, salvo las provisionales a que se refiere el artículo 47. Ha de entenderse que esta prohibición produce efectos en tanto no se aprueben los correspondientes Planes Parciales y Proyectos de Urbanización. Aunque la reparcelación no es un instrumento de planeamiento en sentido estricto, su previa aprobación será de hecho necesaria para comenzar las obras de urbanización. Este tipo de suelo requerirá, para que esté en condiciones de ser utilizado, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Aprobación del Plan Parcial.
- b) Aprobación de la reparcelación.
- c) Aprobación de los Proyectos de Urbanización.

Los Planes Parciales no pueden introducir modificaciones en las determinaciones del Plan General, en congruencia con el fin que les asigna el artículo 10. Esto significa la prohibición de que se destinen a otros usos o aprovechamientos previstos en el Plan General.

2.º El Plan General define el coeficiente de aprovechamiento medio para todo este tipo de suelo. El aprovechamiento que corresponde a cada finca se obtiene aplicando el 90 por 100 de aquel coeficiente a la superficie de la respectiva finca. La importancia de esta aplicación estriba en que su resultado define el contenido patrimonial, el valor, del derecho de propiedad.

El exceso sobre el 90 por 100 del aprovechamiento medio se cede a la Administración actuante, normalmente el municipio. El defecto debe ser compensado a los propietarios deficitarios mediante

la adjudicación de terrenos. El Proyecto de Reforma es consciente de que no siempre será posible la adjudicación de terrenos, y para esta eventualidad prevé su sustitución por la indemnización en metálico o la disminución de las cargas, es decir, de la participación en el costeamiento de las obras de urbanización.

3.º Los terrenos con un aprovechamiento superior al medio deben ceder el exceso, como hemos visto, a la Administración actuante, pero así como la cesión del 10 por 100 está destinada a engrosar el Patrimonio Municipal del Suelo, la cesión del exceso no significa una transferencia de propiedad definitiva, porque su finalidad es compensar a los deficitarios. Esto se ve con más claridad comparando sectores completos. Los propietarios de sectores con un coeficiente de aprovechamiento inferior al medio son acreedores de la diferencia, que deberá ser satisfecha por los propietarios incluidos en sectores con un aprovechamiento superior al medio, que han de ceder el exceso.

Al tratar la reparcelación volveremos sobre este tema.

4.º En compensación a la plusvalía derivada de la aprobación del Plan, cada propietario debe ceder, sin que medie compensación económica, el 10 por 100 del aprovechamiento que le corresponda. Por eso se dice que su aprovechamiento es el 90 por 100 del coeficiente de aprovechamiento medio general. Esta es, en realidad, la única cesión gratuita que la Ley impone en este suelo. A través de esta cesión se facilita la formación del Patrimonio Municipal del Suelo.

5.º Los terrenos destinados a viales, parques y jardines públicos, centros parroquiales, docentes y culturales y demás servicios o dotaciones de interés general, se ceden gratuitamente. Sin embargo, esta cesión es gratuita tan sólo en cuanto no se recibe a cambio una

compensación económica, pero ésta no se recibe porque el propietario conserva el contenido patrimonial o económico de su propiedad a través del aprovechamiento medio que ha de recibir en forma de adjudicación de terrenos, metálico o reducción de cargas.

El régimen del suelo rústico urbanizable no programado es análogo al del suelo rústico de la vigente Ley del Suelo en tanto no se aprueben los Proyectos de Actuación Urbanística. En estos terrenos, a diferencia de lo que sucede en el programado, la edificación no está paralizada, si bien se encuentra sometida a los límites ya conocidos de que no puede exceder del coeficiente de 1 m³ por cada 5 m², y de que el tipo de construcción debe ser adecuado a su condición aislada.

Estos terrenos gozan de una potencialidad urbana que puede hacerse efectiva a través de los Proyectos de Actuación Urbanística. Esta potencialidad tiene una base física, que es su aptitud material para ser objeto de urbanización, pero el Plan no otorga un derecho a exigir su transformación en suelo urbano, ni al cumplimiento de unos plazos, ni de unos compromisos, porque la característica de este tipo de suelo es precisamente la inexistencia de éstos.

Dos observaciones hay que destacar en relación con este tipo de suelo:

La primera es que la imagen de planeamiento que el Plan General proyecta sobre este suelo sólo tiene un carácter técnico. La ausencia de una programación y la falta de decisiones de actuación impiden que produzca efectos jurídicos en el sentido de fijar el destino de los terrenos a unos usos fijos. La revisión de la imagen es absolutamente libre, sin que frente a la misma se pueda alegar ninguna expectativa. Esta situación se modifica desde el momento en que se acuerden Proyectos de Actua-

ción Urbanística, a partir del cual la situación pasa a ser análoga a la del suelo rústico urbanizable programado.

La segunda es que por exigencias de la ordenación, en este suelo, excepcionalmente, hay algunas determinaciones compulsivas pero de índole negativa. En función de la ordenación del suelo urbano, del programado y de la imagen virtual en el no programado, el Plan puede establecer algunas incompatibilidades de uso cuya eficacia está referida a los Proyectos de Actuación Urbanística.

Por último, en cuanto al suelo rústico protegido, el Proyecto de Ley no introduce modificaciones esenciales con respecto al que la Ley vigente establece para el rústico, aunque los términos del artículo 69 bis ofrecen un marco adecuado para que el propio Plan establezca las condiciones de uso de este suelo, que normalmente serán más rigurosas que en el no programado por la especial protección que han de merecer los terrenos incluidos en esta última clase de suelo.

Los restantes capítulos del Título II, que resultan modificados por el Proyecto de Ley son los Capítulos III y IV, sobre Parcelaciones y Reparcelaciones y sobre Valoraciones, respectivamente.

En cuanto al primero de éstos, el Proyecto de Ley mejora la diferenciación entre parcelación y reparcelación e introduce novedades en esta última para facilitar su aplicación.

El número 2 del nuevo artículo 80 define con una gran claridad descriptiva la reparcelación típica, cuya finalidad es distribuir las cargas y beneficios de la ordenación urbanística o situar el aprovechamiento en zonas para la edificación con arreglo al Plan.

En este sentido la define como la operación que "consiste en la agrupación y nueva parcelación



ajustada al Plan de los terrenos comprendidos en una unidad de actuación, con adjudicación de las parcelas resultantes a los antiguos propietarios, en proporción a sus respectivos derechos". La idea de presentar la reparcelación como una operación de agrupación de fincas con una subsiguiente parcelación, facilita al jurista la comprensión de la operación técnica que la reparcelación significa.

El Proyecto de Ley conserva el concepto de reparcelación como instrumento de distribución de beneficios y cargas de la ordenación y como instrumento normalizador de la configuración de las fincas, pero, además, respondiendo a las nuevas necesidades que plantea el suelo rústico urbanizable programado, la reparcelación se convierte en el medio adecuado para situar el aprovechamiento en zonas aptas para la edificación.

La noción y la finalidad de la reparcelación varía según el suelo al que se aplique.

En suelo urbano, donde no hay coeficiente de aprovechamiento medio, la reparcelación conserva el mismo carácter que le atribuye la vigente Ley del Suelo. Fundamentalmente es un instrumento de justicia distributiva.

En el suelo rústico urbanizable programado, la distribución de los beneficios y de las cargas se realiza a través del coeficiente de aprovechamiento, y la reparcelación sirve para redistribuir las parcelas edificables situando el aprovechamiento en las zonas aptas para la edificación, según el Plan.

A través de la reparcelación se efectuará la cesión a los Ayuntamientos de los excedentes de aprovechamiento, y del 10 por 100 del aprovechamiento correspondiente a la propiedad privada.

La reparcelación cobra una gran importancia para la aplicación del coeficiente de aprovechamiento medio, porque si bien el contenido

del derecho de propiedad viene dado por su aplicación directa a cada finca, su operatividad está vinculada a su puesta en práctica a través del mecanismo normal de ejecución del planeamiento, es decir, a través de la actuación por polígonos y sectores.

En la nueva regulación de la reparcelación destacan los siguientes puntos:

1.º La simplificación del procedimiento. Esta simplificación alcanza al cauce estrictamente procesal de la reparcelación y al mecanismo interno de elaboración de la reparcelación.

En cuanto a la primera faceta se revela en los sencillos trámites del nuevo artículo 81. A partir del momento en que la reparcelación es procedente, y lo es desde que se aprueba la delimitación de un polígono, si los propietarios no formulan una propuesta unánime la reparcelación se redacta de oficio y se aprueba por la propia Entidad local o urbanística previa información pública de un mes. Si los propietarios presentan propuesta unánime, la Entidad local o urbanística debe fijar un plazo entre tres y seis meses para que presenten el proyecto definitivo con la conformidad de todos los interesados. Si no se presenta, o si presentado no se corrigen los defectos que señala la Administración, procederá, naturalmente, la reparcelación de oficio.

De lo anterior resulta que cuando hay pacto y éste es unánime, como se trata de unos intereses puramente internos entre propietarios, la reparcelación se aprueba sin más trámite.

Cuando la reparcelación se hace de oficio porque no existe acuerdo entre los propietarios, se abre el período de información para que todos éstos puedan aducir alegaciones en defensa de sus derechos e intereses.

La segunda faceta en la que se revela la simplificación está en el principio de que los derechos de los propietarios en la reparcelación, al aportar sus terrenos, es proporcional a la superficie de sus respectivas parcelas en el momento de la aprobación de la delimitación del polígono, salvo acuerdo entre los interesados. Sin embargo, cuando los terrenos hayan sido urbanizados con anterioridad a la aprobación del planeamiento que se ejecute y aquélla hubiera sido costeada por los propietarios, sus derechos en la reparcelación se regularán por el valor de sus respectivas parcelas en la fecha de aprobación del citado planeamiento, salvo pacto de los propietarios interesados. Esta modificación reviste una importancia trascendental porque supone el abandono del criterio del valor con carácter principal del sistema vigente, que dificulta extraordinariamente la reparcelación. Con el sistema actual el derecho de los propietarios, sobre cuyos terrenos se den ciertas circunstancias de urbanización, o de proximidad de las vías públicas, algunas veces tan nimias como la existencia de pavimentación o bordillo, producen unas alteraciones en las valoraciones que acarrear graves dificultades en la fijación de las cuotas, y que no responden a las reales diferencias del valor de los terrenos.

Lo normal, ratificado por la experiencia, es que los terrenos vírgenes de urbanización, incluidos en una reparcelación, deban valorarse uniformemente sin atender más que a la superficie. En cambio, cuando en estos terrenos sus propietarios han hecho inversiones en obra urbanizadora, el Proyecto de Ley atiende al valor real de los terrenos. También es importante señalar la modificación que en este caso se introduce, pues no se utiliza el sistema de valoraciones objetivas que se reserva para las expropiaciones, sino el valor real de los terrenos.



Naturalmente, la adjudicación de solares en pago de las respectivas cuotas ya no se hace en función de las superficies resultantes, sino del valor de las nuevas parcelas en función de su situación, uso, volumen edificable y destino de las edificaciones, puesto que en estas parcelas que reciben los propietarios sí que influye decisivamente el planeamiento que se ejecuta.

2.º Automaticidad de la iniciación del procedimiento reparcelatorio. La reparcelación va siempre unida a la actuación. La reparcelación es siempre necesaria, salvo en los casos en los que toda la propiedad de una unidad de actuación o polígono pertenezca a un solo propietario. Con arreglo al Proyecto de Ley, la reparcelación se puede tramitar con la delimitación del polígono. Esta delimitación tiene que ser simultánea o posterior a la aprobación del Plan General en suelo urbano o de los Planes Parciales o Proyectos de Actuación Urbanística en suelo rústico urbanizable programado o no programado, respectivamente. Si la delimitación y la reparcelación no son simultáneas, la aprobación de la delimitación inicia "ex lege" el expediente reparcelatorio. Se produce lo que en el sistema actual se denomina declaración de zona en estado de reparcelación.

3.º Subsidiariedad de la Administración. Como veíamos al tratar de la simplificación de la reparcelación se da una importancia transcendental al acuerdo de los propietarios interesados y sólo en defecto de éstos actúa la Administración para redactar la reparcelación.

4.º Universalidad de la reparcelación. La reparcelación es un instrumento absolutamente necesario para conseguir la puesta en marcha del planeamiento distribuyendo las cargas y beneficios, situando el aprovechamiento en zonas aptas para la edificación o normalizando las fincas. Por eso, como decíamos antes, toda delimitación de polígono o unidad de actuación lleva consigo la iniciación de la reparcelación. Esta universalidad de la reparcelación está compensada por las simplificaciones introducidas en la misma. Consecuencia de esta universalidad de reparcelación son las Normas que regulan los efectos de la misma.

Estos efectos son la cesión automática a la Administración competente de todos los terrenos de cesión obligatoria, la subrogación real de las antiguas parcelas por las nuevas, con extinción de todos los derechos y cargas que no fueran susceptibles de subsistir, y la afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema de actuación correspondiente. Por último, para agilizar la ejecución de la urbanización, la adjudicación de las fincas sólo se puede asignar en vía administrativa, abriéndose la vía contenciosa para fijar la indemnización de los que, en su caso, resulten perjudicados.

El documento administrativo de la reparcelación protocolizado es inscribible y se hace intervenir al Juzgado de Primera Instancia para dirimir la compatibilidad o incompatibilidad de las cargas o gravámenes de las fincas nuevas, y en este último supuesto, su transformación en un derecho de crédito

con garantía hipotecaria por los trámites de los incidentes.

Una consecuencia más de esta universalidad de la reparcelación, por ser instrumento de ejecución del planeamiento necesario, es la exención del Impuesto general sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y la inaplicación del Arbitrio sobre Incremento del Valor de los Terrenos.

En materia de valoraciones el Proyecto de Ley lleva a sus últimas consecuencias el principio de las valoraciones objetivas, suprimiendo el valor comercial.

También se suprime el valor expectante que, por su complejidad y relación con el urbanístico era discutible en el sistema vigente e incompatible con el del Proyecto de Ley al desaparecer el suelo de reserva urbana al que por naturaleza era aplicable. Congruentemente con todo el nuevo sistema legal, los valores son inicial y urbanístico. El primero se aplica al suelo que no tiene ninguna vocación urbana, es decir, al suelo rústico protegido. El segundo se aplica a todas las clases de suelo en una gradación que dependerá del nivel de ejecución de la urbanización, y consiguientemente, del grado de participación a través de las cesiones y al costeamiento de las obras. Por último, una novedad importante y digna de considerar es la supresión de la distinción insatisfactoria que hace la Ley vigente del tratamiento valorativo de los viales, parques y jardines. Estos terrenos se valorarán uniformemente por el valor que les corresponda según la clase de suelo en el que se encuentren incluidos.