

Módulo I.- La gestión del Urbanismo.

Tema I

La Ordenación Urbanística

GESTIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA



Proyecto
OpenCourseWare-UNIA
(ocw.unia.es)



Autor

José Antonio Rosa Ruiz

ÍNDICE

Contenidos.-

- 1.- El planeamiento como norma
- 2.- La ordenación urbanística.
- 3.- Instrumentos de ordenación urbanística.
- 4.- Naturaleza de las figuras de planeamiento.
- 5.- El Estatuto de la Propiedad del Suelo.

Ideas clave.- Ordenación del territorio, planeamiento, ordenación urbanística, urbanización.

INTRODUCCIÓN

En nuestro Ordenamiento Jurídico Urbanístico, la administración, a través del planeamiento, como instrumento normativo, confiere derechos y obligaciones al titular del derecho, a quien permite e impone equidistribuir sus derechos y sus obligaciones al objeto de permitir a la colectividad obtener los equipamientos, las dotaciones públicas, su urbanización y aprovechamiento para el Patrimonio Público, en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías del suelo.

OBJETIVOS

Desde que se concibe un modelo de Ciudad o la reordenación de la existente, hasta la materialización de estas ideas, se genera un proceso jurídico y material, gestor de medios materiales y humanos.

La ejecución de calles, zonas verdes, centros comerciales, viviendas, polígonos industriales, es hacer ciudad y todo ello pasa por ese proceso que culmina con la ejecución material y puesta en funcionamiento de los usos pretendidos.

Este primer módulo nos va a servir para introducirnos en el proceso de gestión urbanística. La Ordenación del Territorio y el Urbanismo son competencias administrativas que van a regular y establecer los usos pretendidos en todo el ámbito territorial; a distinta escala, según el instrumento de planificación de que se trate.

Por ello, antes de entrar de plano en la gestión urbanística, en este Módulo vamos a ver el proceso de establecimiento de la ordenación urbanística del suelo que es la que va a establecer el conjunto de derechos y obligaciones de los propietarios.

CONTENIDOS

1. El planeamiento como norma-

Fruto del urbanismo racionalista de primeros de los años 20 nace el urbanismo de zonificación, con el que se trata de estructurar funcionalmente la ciudad, otorgando a cada espacio un uso o función concretos.

El estatuto de la propiedad del suelo se articula, desde la primera Ley del Suelo de 1956, en clara inspiración de la ley urbanística italiana de 1942, mediante la zonificación del suelo, a través de la técnica de la clasificación. No se trata de una simple técnica urbanística, sino de una técnica jurídica, que articula un conjunto de derechos y obligaciones en torno al suelo que le confiere el carácter estatutario, siendo el elemento conformador de la gestión pública del planeamiento.

Básicamente, el sistema consiste en estructurar los usos del suelo a través del planeamiento, lo que se conoce como “*Ordenación Urbanística*” del municipio, estructurando todo el suelo a través de lo que se ha denominado la “Clasificación del Suelo” en función de las necesidades o expectativas de la ciudad. Así, el hecho de un determinado suelo entre a formar parte de una clase u otra clase, va a suponer un distinto contenido de derechos y obligaciones de sus propietarios. Cada clase de suelo se va a zonificar y establecer distintas calificaciones según los usos a que se destinen.



importante

Tradicionalmente la clasificación del suelo ha sido: Suelo Urbano, Suelo Urbanizable y Suelo no urbanizable. El TRLSyRU/15, a efectos de valoraciones distingue entre suelo urbanizado y Suelo rural, aunque, dentro del rural admite una categoría de suelo sometido a transformación.

Partiendo de la legislación estatal que uniforma los derechos y obligaciones básicos de a propiedad del suelo a través de las situaciones básicas, en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma se establece un marco general de articulación de los derechos y obligaciones del suelo y sus propietarios, en función de

una clasificación y calificación del suelo, por lo que se plantea su desarrollo e integración a través del planeamiento, que establece una ordenación urbanística como norma abstracta y general.

Ello implica que frente a la regulación general y abstracta del derecho de propiedad va a existir una ordenación urbanística que atribuye a cada terreno un aprovechamiento y unas limitaciones singulares, establecidas por el planeamiento.

Frente a la técnica normativa (igualdad ante la Ley) se contrapone la desigualdad del plan (técnica planificadora), lo que conduce a uno de los problemas capitales de la ordenación urbanística que no es otro que el de la salvaguarda de los principios de justicia y de igualdad ante la ley que como veremos se resuelve de una forma bastante razonable en las zonas de ensanche en la legislación de 1956 y 1975, pero queda muy mal resuelta en el suelo urbano, creándose problemas de desigualdad y de falta de justicia distributiva que proclaman un sistema injusto.

Efectivamente, el instrumento de planeamiento es injusto por definición, pues a través de la técnica de la ordenación del espacio, la Corporación Local planifica su territorio en función de las necesidades de la población, sea de viviendas, zonas industriales, turísticas, equipamientos, grandes infraestructuras, etc., lo que frente a los propietarios individuales representa lo que se ha dado en denominar “la lotería del planeamiento”, porque la ordenación urbanística en su función de configuración de los aprovechamientos del suelo a través de la clasificación, patrimonializa unos derechos subjetivos que se configuran como inamovibles derechos consolidados.

Parece bastante generalizada la crítica en los últimos años a la generosidad de la lotería del planeamiento referida a la clasificación del suelo, primero en cuanto a la fugaz atribución de aprovechamiento a un suelo que antes de la aprobación del plan no lo tenía y, por otra parte, en cuanto a atribución de expectativa económica, de un valor patrimonial que no lo tiene en realidad, mientras el propietario no le añada su trabajo o su inversión tomando la iniciativa de su urbanización.

De la propia Exposición de Motivos de la Ley de Suelo, extraemos el siguiente comentario, “..., la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional. “.

Estrechamente vinculado con el establecimiento de normas en función de la zonificación, está la técnica de los estándares urbanísticos que en España se aplica por primera vez, de forma genérica, en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924 que, además de introducir la racionalista técnica de la zonificación, consolida la de los estándares urbanísticos mínimos, como pueden ser, los espacios libres mínimos en función del número de viviendas, número máximo de viviendas por hectárea. Ancho mínimo de calle, etc.

La ciudad necesita ordenar el suelo independientemente de su titularidad, por lo que deben resultar subordinados los intereses individuales de la propiedad del suelo a los colectivos ya que, el ordenamiento jurídico debe articular mecanismos para la realización del interés general en el marco del respeto a los derechos subjetivos individuales.

La primera Ley del Suelo disponía, en cuanto al régimen urbanístico, que **las facultades** del derecho de propiedad **se ejercerán** dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley, o en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, **con arreglo a la clasificación urbanística** de los predios, disposición que se repite en las sucesivas leyes del suelo, hasta el art. 4.1 del TRLSyRU/15, siendo esta disposición de la legislación urbanística la piedra angular del diseño del vigente régimen urbanístico de la propiedad del suelo.

Efectivamente, el instrumento de planeamiento es injusto por definición, pues a través de la técnica de ordenación del espacio, la Corporación Local planifica su territorio en función de las necesidades de la población, sea de viviendas, zona industrial, turística, equipamientos, grandes infraestructuras, etc., lo que frente a los propietarios individuales representa lo que se ha dado en denominar **“la lotería del planeamiento”**, ya que la ordenación urbanística no atiende a la estructura de la propiedad, sino a razones técnicas.

La ordenación urbanística tiene cobertura en la legislación básica (estatal) del régimen del suelo y la legislación urbanística. Por remisión de estas, son los **instrumentos de planeamiento** los que establecen en los municipios la correspondiente **ordenación**, por lo que nos encontramos con actos administrativos provenientes la mayoría de las veces de la Administración Local, con carácter normativo, que confiere un conjunto de derechos y obligaciones a la propiedad del suelo en su término municipal.

Los planes de ordenación urbanística, en cuanto normas jurídicas con carácter reglamentario y como “forma de colaboración normativa” (STC 14/1998 22 de enero fj 8), vienen a trazar, en virtud de la legislación urbanística autonómica de la que traen causa, el contenido último o normal del derecho de propiedad del suelo.” STC 61/97 fj 17C) parr 2º.”.

2.- La ordenación urbanística.

El art. 4.1 TRLSyRU/15 dispone que el cometido de la ordenación del territorio y la urbanística es **organizar el uso del suelo**, de acuerdo con el interés general, **debiendo motivarse** el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística, con expresión de los intereses generales a que sirve.

La necesidad de motivación es un cambio sustancial en esta legislación estatal, como límite de la discrecionalidad de la Administración Local al planificar.

La ordenación urbanística del suelo es lo que va a determinar el régimen jurídico aplicable, “*el estatuto de la propiedad del suelo*”, conformando una serie de derechos y obligaciones, no solo a los propietarios del suelo, que la vigente Ley pretende colocar en un segundo plano, confiriendo mayor protagonismo a los ciudadanos y las empresas urbanizadoras en el proceso de urbanización de la ciudad.

3.- Instrumentos de ordenación urbanística.

Sobre la base de la legislación del suelo, la legislación sectorial, especialmente de la protección ambiental y de la ordenación territorial que desarrolla la Comunidad Autónoma, corresponde a las entidades locales desarrollar la planificación urbanística para regular y desarrollar los usos que considere adecuados.

Los instrumentos de planeamiento están subordinados a:

a.- El régimen de **ordenación territorial** del suelo (a escala regional o subregional) determinado por la legislación autonómica de Ordenación Territorial, debe ser respetado por los municipios que a través de la planificación urbanística van a establecer el régimen urbanístico del suelo, a través de la asignación de derechos y obligaciones mediante la clasificación urbanística.

b.- Otras figuras como las **Normas de aplicación directa y los estándares urbanísticos** también forman parte del contenido de la ordenación urbanística, siendo a través del planeamiento donde los entes locales, como responsables de la ordenación de los municipios van a expresar su política de desarrollo económico, social y medioambiental.

El Plan General de Ordenación Urbanística, es el instrumento de planificación integral de todo el municipio que recoge la ciudad existente y las operaciones de reforma o de expansión de nuevas urbanizaciones, el régimen de usos del suelo no urbanizable y otras determinaciones.

Queremos destacar:

- Las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbanística del municipio, están subordinadas al instrumento de ordenación territorial que representan las previsiones de interés autonómico.
- Para su desarrollo, el P.G.O.U. va a prever instrumentos menores, como son los Planes Parciales, Planes Especiales o Estudios de Detalle, con distinto objeto que se debe plasmar en las fichas correspondientes.

En cuanto a la clasificación del suelo, solo unas pequeñas líneas, para recordar que la legislación autonómica recoge similares clasificaciones del suelo a las previstas en la derogada ley estatal 6/98 que establecía distinto régimen de obligaciones de cesión y urbanización, según se tratara de suelo urbano consolidado o no consolidado, o suelo urbanizable. Así, es general en el estado, la clasificación entre urbano, urbanizable y no urbanizable, aunque el vigente TRLSyRU/15 va a provocar que las CC.AA. puedan ir por otros derroteros.

En el urbano o urbanizado, todos distinguen dos subcategorías a las que la ley estatal sometió a distinto régimen de cesiones, imponiéndose unos estándares mínimos de equipamiento al no consolidado, en un régimen similar al urbanizable.

Las más importantes diferencias en el ámbito autonómico se producen en el suelo urbanizable. La Ley Vasca 2/2006 de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, establece el urbanizable sectorizado y el no sectorizado, al igual que la Madrileña y la Valenciana, con la peculiaridad, en esta última, la clasificación como suelo urbanizable por el Plan General solo va a suponer una mera aptitud de los terrenos para su urbanización, pues mientras no se apruebe el Programa de Actuación Integrada, se le va a considerar sólo como suelo no programado, con un régimen similar al no

urbanizable, es decir, que la mera clasificación, no le otorga derechos hasta que no este programada la actuación, lo que estaba muy en la línea de la actual legislación estatal, que es posterior.

La Ley Andaluza, LOUA de 2002, en el **urbanizable** distingue entre el que dispone de **ordenación pormenorizada**, que no precisa instrumento de desarrollo, el **sectorizado** y el **no sectorizado**.

4.- Naturaleza de las figuras de planeamiento.

Los Planes son normas jurídicas de carácter reglamentario, o sea, sus determinaciones son obligatorias, para todos, particulares y la propia Administración Pública de la que emanan y de su incumplimiento puede derivarse una infracción administrativa, e incluso, responsabilidad penal.

- son de rango inferior a la ley.
- emanan de la Administración.
- son de carácter abstracto porque se refieren a conductas repetibles, generales, y se incorporan al ordenamiento.
- son proyectos de ciudad y de ordenación urbanística que, además, incluyen determinaciones temporales para ejecución de actuaciones (el Programa de Actuación)

El planeamiento, como materialización de la legislación urbanística en el territorio, se organiza a través de un sistema jerárquico y ordenado, según el cual se proyecta desde el ámbito mayor (el municipio) hasta la regulación en detalle de la parcela más pequeña, lo que se efectúa por escalones que van desde el **Plan General (PGOU)**, pasando por el **Plan Parcial** o los **Planes Especiales**, hasta el **Estudio de Detalle**, con distintas denominaciones, según cada Comunidad Autónoma.

El PGOU es la figura primordial de todas, siendo predominante sobre ellas, que no esta sometido más que a las leyes –ya sean específicamente urbanísticas, o de otros sectores normativos, llamadas por ello “sectoriales”– y a las determinaciones de los Planes de Ordenación Territorial –regional o subregional– que son de ámbito y rango superior.

5.- El estatuto de la propiedad del suelo.

El régimen urbanístico básico de la propiedad del suelo en el ámbito estatal, lo desarrolla el TRLSyRU/15 en una serie de derechos y deberes de los propietarios en función de la vinculación a concretos destinos que pretenden ser las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana.

El carácter estatutario del derecho de propiedad es uno de los elementos esenciales que introduce el Estado al establecer las condiciones básicas que tienden a garantizar la igualdad de los propietarios, siendo la ordenación urbanística del suelo a través del planeamiento la que determina el conjunto de sus derechos y obligaciones, lo que en suma va a representar el contenido de los límites del derecho de propiedad inmobiliaria. (art. 11.1 TRLSyRU/15).

La regulación del derecho de propiedad introducida por la legislación urbanística no se refiere sólo a la propiedad urbana, sino a la totalidad del suelo, constituye propiamente *“un estatuto general de la propiedad inmobiliaria”*, lógica consecuencia de la naturaleza propia de la ordenación urbanística en dicha legislación, que no es otra cosa que la ordenación integral del territorio.

Ya hemos tenido ocasión de ver el art. 4.1 TRLSyRU/15 referido a la ordenación del territorio y la urbanística cuyo cometido es organizar el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, debiendo motivarse el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística, con expresión de los intereses generales a que sirve.

La ordenación urbanística del suelo es lo que va a determinar el régimen jurídico aplicable, *“el estatuto de la propiedad del suelo”*, conformando una serie de derechos y obligaciones, no solo a los propietarios del suelo, que la vigente Ley pretende colocar en un segundo plano, confiriendo mayor protagonismo a los ciudadanos y las empresas urbanizadoras en el proceso de urbanización de la ciudad.

En cuanto al régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo, dispone el artículo 11.1 TRLSyRU/15 que, este régimen es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

De esta disposición hemos de desgajar sus determinaciones para comprender su verdadero alcance.

a) El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario, lo que coincidiendo con lo manifestado tradicionalmente por la doctrina, se recoge con la entidad de texto normativo, relacionándose en los artículos 12 a 17 del TRLSyRU/15, las disposiciones referidas al “*Estatuto*” del suelo, el conjunto de derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos en su calidad de propietarios del suelo.

b) El régimen urbanístico de la propiedad del suelo además de tener carácter estatutario, resulta de la vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, por lo que es el planeamiento el que regula y establece la ordenación urbanística de los predios.

c).- La ordenación urbanística de los predios se articula a través de las situaciones básicas del suelo, la clasificación y categorización del suelo y su calificación. La clasificación, así como su categorización y la calificación del suelo son concretos destinos que configuran el régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

d).- El carácter estatutario implica la existencia de un estatuto de la propiedad del suelo que viene conformado por una serie de derechos o facultades para cuya materialización se debe cumplir una serie de obligaciones o deberes y cargas.

En el estatuto del derecho de propiedad del suelo hemos de diferenciar primeramente lo que son las limitaciones al ejercicio del derecho impuestas por las leyes y el planeamiento.

En cuanto a los derechos, básicamente son el derecho al aprovechamiento urbanístico correspondiente, el derecho a edificar y el de destinar la edificación al uso previsto, lo cual en cierto modo son también deberes pues, la comunidad, al prever el desarrollo urbanístico de una zona, unidad o una parcela, lo que pretende es que realmente se urbanice y edifique, previéndose incluso mecanismos coercitivos para obligar al cumplimiento de estas obligaciones-derechos en plazo, llegándose incluso a la venta forzosa.

En el vigente TRLSyRU/15, el carácter estatutario del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, viene determinado por el art. 11.1 que, conforme a lo establecido en el art 4.1 del mismo, se trata de un estatuto otorgado por la colectividad.