

Principios generales del derecho urbanístico

Durante el último siglo la actividad urbanística ha pasado de ser un elemento de carácter secundario que gravitaba alrededor del derecho a la propiedad privada, a tener sustantividad propia, como bien jurídico digno de protección por los poderes públicos. Este cambio no es más que un reflejo del desarrollo de la propia sociedad y de la singular significación que en la actualidad tienen para los habitantes de los núcleos de población los espacios comunes por su incidencia en el medio ambiente y en la calidad de vida.



Fernando Cacho
Socio del área de
Derecho Público de
BROSETA



Sofía Cabedo
Abogada del área de
Derecho Público de
BROSETA

1. El urbanismo es una función pública
2. El derecho a la propiedad presenta una función social de la propiedad y carácter estatutario
3. La Ley se remite a los instrumentos de planeamiento
4. El urbanismo es una competencia principalmente de carácter municipal
5. La actividad urbanística de las Administraciones Públicas no genera “per se” un derecho de indemnización
6. La distribución equitativa de los beneficios y las cargas del planeamiento
7. La participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas generadas por la actuación de los poderes públicos
8. La participación ciudadana en el procedimiento urbanístico
9. El desarrollo sostenible del suelo

Esta evolución se ha visto reflejada en la sucesión de disposiciones legales que han venido ordenando el derecho urbanístico español, a través de las cuales se promovió la ordenación urbanística de forma armonizada con los intereses de la colectividad, se efectuó una distribución de las competencias

urbanísticas entre las Administraciones Públicas y se impulsó el principio de autonomía local, como órgano que configurador los asentamientos urbanos. En la actualidad, la norma de carácter estatal por la que se rigen las condiciones básicas del régimen jurídico del suelo en todo el territorio nacional es el



Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante, “TRLRSRU”), texto legal que se complementa con la legislación propia de las Comunidades Autónomas, formada por un conjunto de leyes y decretos.

A pesar de la disgregación competencial y normativa que existe en el Derecho Urbanístico español, la actividad urbanística se rige por una serie de principios generales, que exceden de la aplicación e interpretación de una concreta norma o precepto, y que tiene como objetivo presidir la ordenación normativa, el

planeamiento, la gestión, el uso del suelo, la edificación y la disciplina urbanística, y entre los que destacan los siguientes:

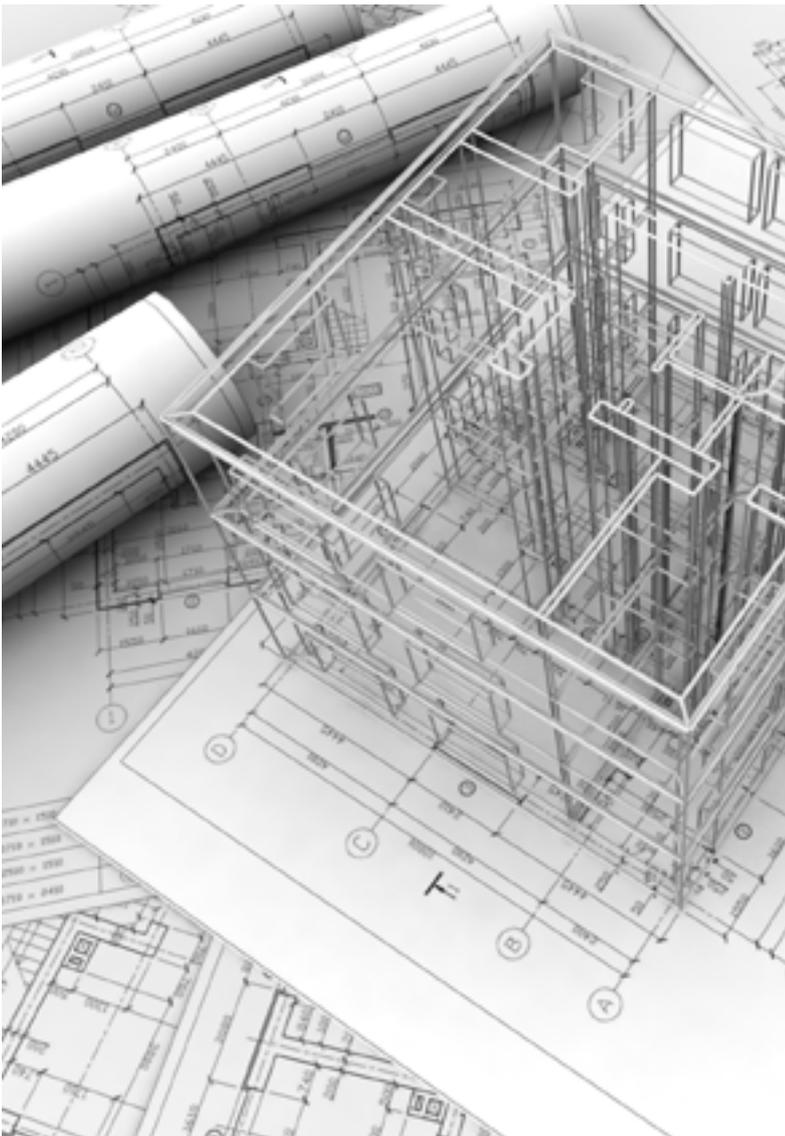
El urbanismo es una función pública

El urbanismo es una actividad digna de protección jurídica por parte de las Administraciones públicas por su gran relevancia social y en cuya tutela está interesada toda la población al abarcar diversos ámbitos de actividad, como la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente.

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas que no confieren derechos a los propietarios a exigir indemnización con carácter general”

“La función social del derecho de propiedad impone que la sociedad participe del beneficio que se obtiene del proceso urbanizador, a través de la transformación del suelo”

Su fundamento como potestad pública viene determinada por la propia Constitución, en la que si bien no hace expresa mención al urbanismo, su cobertura constitucional se obtiene a través de los artículos 45 y 47 CE, en los que, se ordena a los poderes públicos velar por la utilización racional de todos los recursos naturales y regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y a promover la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. Tal mandato persigue garantizar la subordinación de los usos del suelo al interés general, e impedir que éste sea objeto de transacción entre los distintos sujetos intervinientes en su desarrollo, todo ello a través de la aplicación de las reglas del Derecho Administrativo.



El derecho a la propiedad presenta una función social de la propiedad y carácter estatutario

El artículo 348 del Código Civil define el derecho a la propiedad como aquel que permite gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las Leyes. En base a dicha concepción, el derecho a la propiedad se consideraba de carácter absoluto, sin embargo, actualmente esta interpretación está en desuso, y la propiedad se entiende como una función social, en atención a que su contenido vendrá delimitado por las leyes que preservan el interés general y el beneficio de la colectividad.

Así, de la lectura de los artículos 11 y 12 TRLSRU se desprende que los poderes públicos deben conciliar los intereses públicos y privados, si bien, en caso de conflicto, los intereses particulares quedarán subordinados al interés general, representado por el derecho urbanístico, como actuación pública que vertebra el territorio y que persigue un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano.

La Ley se remite a los instrumentos de planeamiento

El estatuto jurídico de cada inmueble viene concretado por el planeamiento urbanístico y es a éste al que se remite la Ley, sin que por ello se vulnere el principio de legalidad ni el principio constitucional de reserva legal del artículo 53 CE, a pesar del carácter reglamentario de los Planes, tal y como así ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, indicando que la reserva de Ley se *“flexibiliza en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada, en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración, de acuerdo con las Leyes cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquella.”*

En consecuencia, el Planeamiento es el instrumento que ordena el territorio y que define el derecho de propiedad, indicando a través de la calificación y la clasificación

del suelo, las características que reviste, y que condicionaran su uso y disfrute por el propietario, y será al contenido de éste al que se remitirá la Ley.

El urbanismo es una competencia principalmente de carácter municipal

En base al artículo 148.3º CE, las Comunidades Autónomas han asumido en exclusiva la competencia relativa a la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, las cuales, a través de sus normativas, ha atribuido principalmente a los municipios la competencia de ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística en sus respectivos territorios, todo ello en base al principio de autonomía local, dispuesto en el artículo 140 CE.

Así, son los Ayuntamientos los órganos que, en esencia, impulsan la tramitación de los instrumentos urbanísticos, tanto de planeamiento como de gestión, en sus respectivos municipios, y los responsables de controlar el cumplimiento de la legalidad urbanística, y de su restablecimiento en caso de incumplimiento de los parámetros urbanísticos vigentes.

La actividad urbanística de las Administraciones Públicas no genera “per se” un derecho de indemnización

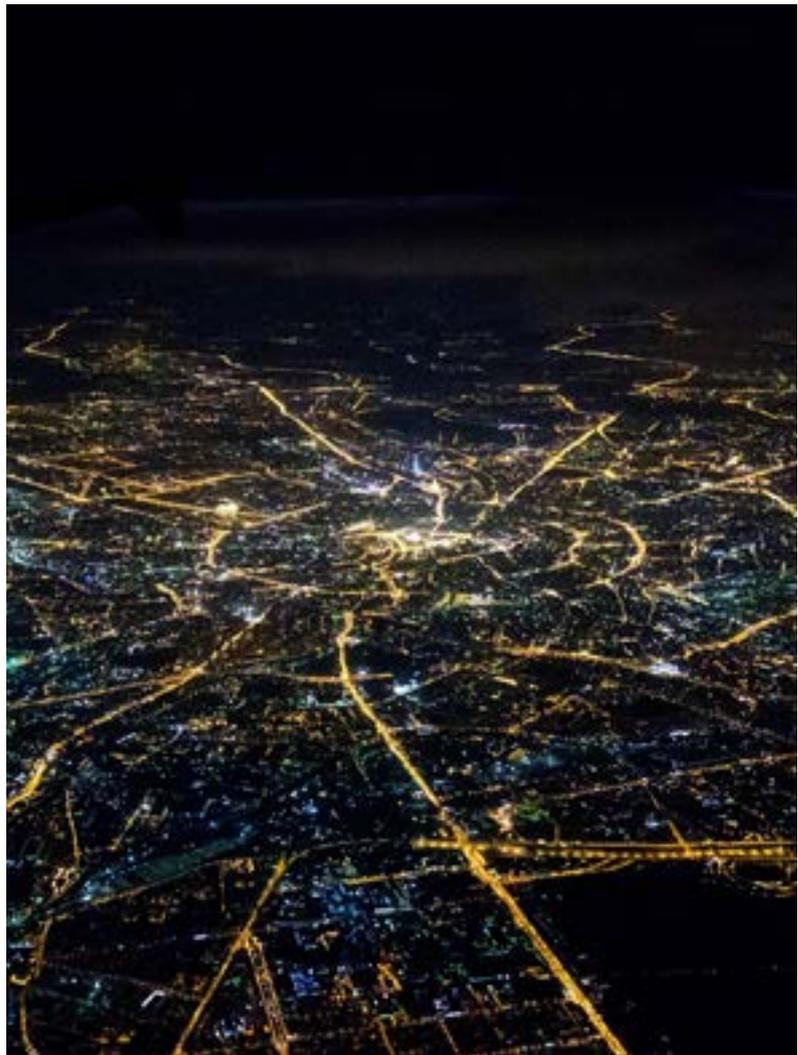
De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 del TRLSRU, la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas que no confieren derechos a los propietarios a exigir indemnización con carácter general, sino únicamente en aquellos supuestos expresamente contemplados en el artículo 48 del TRLSRU.

En este sentido cabe destacar que los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, si de forma previa, el propietario no ha patrimonializado su derecho. Es decir, resultará esencial determinar si esos derechos o intereses urbanísticos de los que ha resultado privado el eventual perjudicado han sido incorporados realmente a su patrimonio o constituyen meras expectativas de derecho, y en cuyo caso no serán susceptibles de indemnización.

La distribución equitativa de los beneficios y las cargas del planeamiento

A los efectos de evitar la creación de situaciones que puedan resultar perjudiciales para los propietarios, el artículo 9.6 del TRLSRU dispone que la participación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano se producirá en un régimen de distribución equitativa de cargas y beneficios entre todos los afectados por el planeamiento. Dado que la equidistribución de beneficios y cargas resulta compleja, el derecho urbanístico ha creado mecanismos para su correcta distribución, a través de la técnica del aprovechamiento tipo y de la aplicación de coeficientes correctores, entre otros, con los que se persigue dar cierta uniformidad a todos los derechos urbanísticos que son aportados para el desarrollo de una actuación.

“El urbanismo es una actividad en constante cambio con la que se pretende dar la debida respuesta a las exigencias de la población”



En virtud de este principio, cada propietario, proporcionalmente, contribuye a las cesiones urbanísticas gratuitas, a la cesión del aprovechamiento medio y a los costes de urbanización, al objeto de recibir el beneficio correspondiente a los derechos que inicialmente han aportado.

La participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas generadas por la actuación de los poderes públicos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 CE, la función social del derecho de propiedad impone que la sociedad participe del beneficio que se obtiene del proceso urbanizador, a través de la transformación del suelo.

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

La participación ciudadana en el procedimiento urbanístico

El principio de participación, recogido en el artículo 4.2.c) TRLSRU, contempla el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.

Este derecho de participación se manifiesta a través de la acción pública en materia de urbanismo, así como de la obligación de exposición al público de todos los instrumentos urbanísticos, a los efectos que la ciudadanía pueda presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

Por otro lado, no podemos olvidar que esta no es la única forma posible de participación en el procedimiento urbanístico, dado que la normativa autonómica permite la gestión indirecta del desarrollo urbanístico a través de la iniciativa privada, destacando entre los distintos sistemas adoptados la figura del Agente Urbanizador.



El desarrollo sostenible del suelo

El principio de desarrollo sostenible del suelo, contemplado en el artículo 1 TRLSRU, exige que las normas urbanísticas garanticen la protección del Medio Ambiente y el crecimiento sostenible, que permita una utilización racional del suelo, todo ello al objeto de conjugar las necesidades de crecimiento con la preservación de recursos naturales y valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales.

Esta cuestión presenta una especial vinculación con el concepto “Smart City” o ciudad inteligente que cada día más Ayuntamientos toman como referencia para idear el futuro de sus ciudades, entendiendo ésta como aquella ciudad que aplica tecnologías de la información y de la comunicación con el objetivo de garantizar un desarrollo sostenible, el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos y la optimización de los recursos disponibles.

En conclusión, el urbanismo es una actividad en constante cambio con la que se

pretende dar la debida respuesta a las exigencias de la población, cuyos principios, no siempre han ido de la mano de la realidad social como hemos podido observar en los últimos años. Así, la excesiva intervención de las Administraciones Locales, mediante el impulso de innumerables instrumentos de planeamiento que no siempre obedecían a las necesidades reales de la ciudadanía, ha ocasionado que en la actualidad existan multitud de actuaciones urbanísticas paralizadas e inacabadas en todo el territorio nacional, y que precisan de la debida respuesta por parte de todos los sectores.

Actualmente, en la práctica estamos observando como la inversión privada, en colaboración con las entidades locales, está promoviendo la reactivación de muchas de esas actuaciones urbanísticas, a través de fórmulas novedosas con las que impulsar este sector, tomando como referencia para ello los criterios de sostenibilidad económica y uso racional del suelo. ●

