

Í N D I C E

- p. 3 I.- EL URBANISMO DE CATALUÑA
- p. 6 II.- ESTATUTO DE LA PROPIEDAD: CLASIFICACIÓN DEL SUELO
- p. 10 III.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS DISTINTAS CLASES DE SUELO
- p. 13 IV.- EL PLANEAMIENTO Y SUS CLASES
- p. 16 V.- PLANEAMIENTO TERRITORIAL
- p. 20 VI.- PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DEL TERRITORIO
- p. 24 VII.- PLANEAMIENTO DE DESARROLLO
- p. 29 VIII.- ELABORACIÓN, APROBACIÓN, VIGENCIA Y REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO
- p. 31 IX.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO
- p. 35 X.- ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN
- p. 42 XI.- EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA
- p. 45 XII.- FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN E INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL
MERCADO DEL SUELO
- p. 53 XIII.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

p. 50	X.-	EXPROPIACIÓN FORZOSA.
p. 50		10.1.- Expropiación forzosa por razón de urbanismo.
p. 52		10.2.- Jurado territorial de expropiación forzosa.
p. 54	XI.-	INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO INMOBILIARIO Y EN LA VIVIENDA.
p. 54		11.1.- Clase.
p. 54		11.2.- Derechos de tanteo y retracto sobre suelo y edificaciones.
p. 56		11.3.- Suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.
p. 56		11.4.- Los patrimonios públicos de suelo.
p. 58		11.5.- Derecho de superficie.
p. 61	XII.-	DISCIPLINA URBANÍSTICA.
p. 61		12.1.- Introducción.
p. 61		12.2.- Licencias urbanísticas.
p. 62		12.3.- Ruina.
p. 63		12.4.- Infracciones urbanísticas.

I.- EL URBANISMO DE CATALUÑA

1.1.- INTRODUCCIÓN

La Comunidad Catalana ha ejercido de una forma amplia sus competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, que, en base a lo prevenido en el artículo 148.3.º de la Constitución, había asumido en el artículo 9.9.º de su Estatuto de Autonomía.

Desde el principio de la nueva situación competencial del Estado de las Autonomías se dictó distinta normativa, habiéndose desarrollado ampliamente la relativa al urbanismo.

El proceso legislativo presenta un importante hito que es el Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia de urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, que se aprueba con anterioridad a la ley de reforma estatal 8/90.

La Comunidad catalana recurrió ante el Constitucional esta Ley 8/90 y su texto refundido (TR de 1992), recurso que, junto al de otras CC. AA., como ya se ha analizado, fue objeto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, que deroga en dos terceras partes el mismo, además de hacer hincapié en la competencia de las CC. AA. en materia de urbanismo.

En concreto, la normativa más fundamental ha sido la siguiente:

a) En materia de Régimen del Suelo.

- Ley 4/1980, de 16 de diciembre, de creación del Instituto Catalán del Suelo.
- Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia de urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio.
- Ley 20/1991, de 25 de noviembre, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas en Cataluña.
- Decreto 303/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre medidas para facilitar la ejecución urbanística.

b) En materia de Ordenación del Territorio.

- Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial.
- Ley 1/1995, de 16 de marzo, del Plan Territorial General.

- El Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña (TR 90)

Como se ha indicado es la norma fundamental. El Texto Refundido, publicado el 13 de julio de 1990, se compone de 298 artículos, estructurados en seis Títulos, precedidos

por un Título Preliminar y seguidos de cinco Disposiciones Adicionales, ocho Transitorias y tres Finales.

Los títulos son los siguientes:

- I. Órganos directivos y gestores.
- II. Planeamiento Urbanístico del Territorio.
- III. Régimen urbanístico del suelo.
- IV. Ejecución de los Planes de Ordenación.
- V. Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo.
- VI. Régimen Jurídico.

1.2.- CARACTERES GENERALES DE LA LEGISLACIÓN CATALANA

La normativa urbanística de Cataluña ha seguido fiel al derecho tradicional emanado de la Ley del Suelo del 56 y el Texto Refundido del 76, pues el Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia de urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio es anterior a la Ley de reforma del 90 (Ley 8/90) y el Texto Refundido del 92 (RDL 1/92) que la Comunidad recurrió ante el Tribunal Constitucional, como ya se ha indicado. De ello derivan distintas características diferenciales con otras comunidades que siguieron y desarrollaron aquellas normas. Esta línea la ha mantenido la normativa catalana posterior como el Decreto 303/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre medidas para facilitar la ejecución urbanística.

Por otro lado, existen instrumentos específicos y propios tendentes fundamentalmente a agilizar la gestión y a coordinar el desarrollo integrado y racional de las distintas comarcas.

De forma esquemática se pueden considerar como notas a destacar de la normativa catalana, a nuestro juicio, las siguientes:

1. **En materia de planeamiento.** Destaca el desarrollo de los instrumentos de planeamiento de carácter supramunicipal, con la aprobación del Plan Territorial General por la Ley 23/93 y los distintos planes de desarrollo y concreción del mismo, como los planes territoriales parciales sectoriales y directores de coordinación, con el objeto de lograr un desarrollo del territorio de forma integrada y con la mayor coordinación posible. En relación al planeamiento municipal y de desarrollo, se mantiene la regulación clásica.
2. **Clasificación del suelo.** Al ser la normativa catalana anterior en su mayor parte a la nueva legislación del Estado (Ley 7/97, Ley 6/98 y RDL 4/2000), sigue la distinción tradicional regulando el suelo urbanizable no programado, el suelo no urbanizable tiene el carácter residual y se mantiene la clasificación del no urbanizable común.
3. **En materia de gestión.** Se pueden destacar las siguientes cuestiones:
 - Como instrumentos de equidistribución de beneficios y carga se mantiene la figura del aprovechamiento medio, no aplicándose ni el "Tipo" ni la delimitación de áreas de reparto, utilizando las clásicas delimitaciones de polígonos y unidades de actuación a estos efectos.

- Se mantienen los sistemas tradicionales de actuación (compensación, cooperación y expropiación) si bien el sistema arbitra los denominados "sectores de urbanización prioritaria" con el objeto de obtener en ellos una "acción urbanizadora inmediata" ante la concurrencia de circunstancias especiales y la declaración específica.
- Se potencia como instrumento de gestión las formas administrativas institucionales y societarias, facilitando la colaboración entre la Administración Autonómica y la Local, adquiriendo un importante papel el Instituto Catalán del Suelo.

4. En materia de instrumentos de intervención en el mercado del suelo. Se regulan y potencian distintos instrumentos, en concreto:

- Imponen plazos de edificación con la inclusión, en caso contrario, en el Registro Municipal de Solares y su venta forzosa.
- Se establece la obligatoriedad de constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo y se regula con cierto detalle el Derecho de Superficie.
- Se regula de forma específica la cesión de bienes del Instituto Catalán del Suelo.

Como en anteriores boletines, se analizarán los aspectos más fundamentales para nuestra actividad de los regulados por la normativa catalana de urbanismo.

II.- ESTATUTO DE LA PROPIEDAD: CLASIFICACIÓN DEL SUELO

2.1.- INTRODUCCIÓN

Para determinar el contenido de la propiedad, analizaremos por un lado la distinta clasificación del suelo y por otro los derechos y deberes de los propietarios según la clase de suelo (en la siguiente pregunta), tal y como se regula en la normativa catalana.

Si bien con carácter previo es necesario hacer hincapié en la importancia de la clasificación del suelo en relación con el estatuto de la propiedad, pues como establece el artículo 113 del TR, "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, de acuerdo con la clasificación urbana de los predios".

Además, es conveniente recordar en relación a la clasificación, que la adscripción a una u otra categoría de suelo y sus características son las que ya se han estudiado al analizar la normativa estatal (Boletín 49) en el artículo 8 y ss. de la Ley 6/98. No obstante ello, la normativa catalana por ser anterior a las sustanciales modificaciones que en materia de suelo se han producido recientemente, no encaja perfectamente con la reciente legislación estatal, Ley 6/98.

En concreto, las disposiciones estatales que inciden en el tema y las modificaciones que introducen, son las siguientes:

- Ley 7/97, que suprimió la distinción dentro del suelo urbanizable del no programado, asimilando todo el suelo de desarrollo al programado, prohibiendo que con posterioridad se clasificaran suelos no programados.
- La Ley 6/98 que, con criterio liberalizador, estableció un criterio desregulador del suelo, en el que el de residuo es el urbanizable, es decir, que, en principio, todo suelo que no sea clasificado como urbano o no urbanizable específicamente, será de desarrollo urbano.
- El Real Decreto 4/2000, que limita las posibilidades del Planeamiento Municipal para clasificar suelo no urbanizable común, pudiendo únicamente clasificar como no urbanizable aquellos suelos que, por gozar de una especial protección, se encuentren sujetos a limitaciones sectoriales o servidumbre para la protección del dominio público. Esto lo realiza suprimiendo del artículo 9.2.º (suelo no urbanizable) el inciso último, no pudiéndose ya considerar vedados de la urbanización los terrenos que el planeamiento general "considere inadecuados para un desarrollo urbano".

Como se ha indicado, al ser la normativa catalana anterior en su mayor parte a la nueva legislación del Estado, todavía en sus disposiciones autonómicas:

- Se regula el suelo urbanizable no programado, permitiendo su clasificación por el plan.

- El urbanizable no tiene el carácter residual que aún conserva el no urbanizable.
- Se permite la clasificación del no urbanizable común.

Por ello, las referidas disposiciones se analizarán por ser normativa que aún no ha sido derogada expresamente, si bien debe tenerse en cuenta que, en dicha materia (clasificación del suelo) por formar parte del estatuto de la propiedad, la legislación estatal es básica y por lo tanto sus criterios deben ser tenidos en cuenta, incluso, por encima de los establecidos por las CC. AA., y habrá que estar pendiente del desarrollo legislativo que, a partir de ahora, realice la Comunidad.

2.2.- CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN

El TR 90 establece, siguiendo el criterio tradicional de la legislación estatal, una distinción primaria entre aquellos municipios que son ordenados por Plan General Municipal y aquellos que carecen del mismo:

1.- Municipios con Plan General Municipal.

- a) Suelo Urbano:
 - Consolidado.
 - No consolidado.
- b) Suelo Urbanizable:
 - Programado.
 - No programado.
- c) Suelo no urbanizable:
 - Común.
 - Protegido.

2.- Municipios sin Plan General Municipal.

- a) Suelo Urbano:
 - Consolidado.
 - No consolidado.
- b) Suelo no urbanizable.

CLASIFICACIÓN DEL SUELO

1.- MUNICIPIOS CON PLAN GENERAL	- S. URBANO	- CONSOLIDADO (+75%) - NO CONSOLIDADO
	- S. URBANIZABLE	- PROGRAMADO - NO PROGRAMADO
	- S. NO URBANIZABLE	- COMÚN (Residencial) - PROTEGIDO

2.2.1.- Municipios con Plan General Municipal

El artículo 114 determina que el territorio de los municipios en que existiese el Plan General Municipal de Ordenación se clasificará en todos o algunos de los siguientes tipos: suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Analizaremos el concepto de cada uno de ellos.

a) Suelo Urbano.

Constituyen suelo urbano los terrenos que efectivamente son ya ciudad o aquellos que lo sean por desarrollo del suelo urbanizable, en concreto, de acuerdo con el artículo 115:

- a) Los terrenos a los que el Plan de forma expresa incluye en esta clase por contar con los distintos elementos de urbanización requeridos por la Ley. Son los siguientes:
 - Acceso rodado.
 - Abastecimiento de agua.
 - Evacuación de aguas.
 - Suministro de energía eléctrica.
- b) Los terrenos a los que el Plan de forma expresa incluye por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, en la forma que aquél determine.
- c) Los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior.

b) Suelo Urbanizable.

Constituirán el suelo urbanizable los terrenos a que el Plan General Municipal declare aptos, en principio, para ser urbanizados.

En los municipios ordenados por Normas Subsidiarias, el suelo de desarrollo se denomina suelo apto para urbanizar, teniendo una esencia y contenido muy similar al urbanizable.

Dentro del suelo urbanizable, como ya se ha indicado, el Plan establecerá todas o algunas de las siguientes categorías:

- a) **Suelo programado**, constituido por aquel que debe ser urbanizado según el programa del propio Plan. Es decir es la propia Administración la que lo programa.
- b) **Suelo no programado**, integrado por el que pueda ser objeto de urbanización mediante la aprobación de Programas de Actuación Urbanística que pueden ser redactados también por los particulares, permitiendo así su participación en la redacción, programación y ejecución del planeamiento.

c) Suelo No urbanizable.

Constituirán el suelo no urbanizable, de acuerdo con el artículo 117, los terrenos que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo anteriormente estudiados, es decir

el que no sea ni urbano ni urbanizable. Es como se ha indicado un suelo de naturaleza residual.

Dentro del mismo se puede distinguir entre el protegido y el común:

- a) **Protegido.** Serán aquellos espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección en razón de distintos aspectos concretos:
 - Excepcional valor agrícola, forestal o ganadero.
 - Posibilidades extraordinarias de explotación de sus recursos naturales.
 - Valores paisajísticos, históricos o culturales.
 - Para la defensa de la fauna, flora o el equilibrio ecológico.
- b) **Común.** El resto del suelo no urbanizable que no goza de una especial protección. Como se recordará se ha suprimido por el RD 4/2000.

2.2.2.- Municipios sin Plan General Municipal

En los municipios que no estén dotados de Plan General Municipal de Ordenación el territorio se clasificará, de acuerdo con el artículo 118, en suelo urbano y suelo no urbanizable.

En estos supuestos se delimitará el suelo urbano mediante Proyecto de delimitación de suelo urbano, tramitado por el Ayuntamiento de acuerdo con el artículo 59 del TR, no pudiéndose clasificar suelo urbanizable, si bien para compensar esta limitación del suelo de crecimiento, el grado de consolidación exigido para su clasificación en el suelo urbano es sensiblemente inferior del 50%.

- a) **Suelo urbano.** Constituirán el suelo urbano los terrenos que por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en la mitad de su superficie, se incluyan en el Proyecto de delimitación de suelo urbano.
- b) **Suelo Urbanizable.** Constituirán esta clase de suelo los otros espacios del término municipal.

2.3.- CONCEPTO DE SOLAR

Tendrán la consideración de solares las superficies de suelo urbano aptas para la edificación que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que estén urbanizadas de acuerdo con las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y si éste no existiera o no las concretara, se precisará que, además de contar con los servicios señalados para el suelo urbano, la vía a que la parcela de frente tenga pavimentada la calzada y encintado de aceras.
- b) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes si existiera Plan de Ordenación.

III.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS DISTINTAS CLASES DE SUELO

El régimen jurídico de cada clase de suelo viene establecido por el conjunto de derechos y deberes de los propietarios, establecidos en la Ley estatal 6/98, Ley del suelo y Valoraciones, si bien el Texto Refundido establece una pormenorizada regulación en los artículos 120 y siguientes, que analizaremos.

3.1.- RÉGIMEN DEL SUELO URBANO

El suelo urbano, además de las limitaciones específicas que le imponga el planeamiento, estará sujeto a la de no poder ser edificado hasta que la respectiva parcela merezca la calificación de solar, excepto que se asegure la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación mediante las garantías que reglamentariamente se determinen.

Sin embargo, podrán autorizarse construcciones destinadas a fines industriales en las zonas permitidas, cuando la seguridad, salubridad y no contaminación quedaren suficientemente atendidas y el propietario asumiera las obligaciones que se indican en el apartado siguiente mediante inscripción en el Registro de la Propiedad.

Los propietarios del suelo urbano deberán:

- a) Ceder gratuita y obligatoriamente a los Ayuntamientos respectivos, previamente a la edificación, los siguientes terrenos con destino a:
 - Sistemas generales. Los reservados por los planes de urbanismo al servicio general de toda la población.
 - Sistemas locales. Los terrenos del distrito, polígono o unidad de actuación que estén destinados a jardines, plazas y centros docentes y asistenciales, siempre que estos suelos vengán reservados por los Planes en el marco de una unidad de actuación delimitada expresamente en el planeamiento.
 - Calles y viales.
- b) Costear la urbanización.
- c) Edificar los solares cuando el Plan así lo establezca dentro del plazo que éste señale, o, en su defecto, en los plazos fijados en esta Ley.

3.2.- RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO

El suelo urbanizable programado y el suelo apto para ser urbanizado estarán sujetos a la limitación de no poder ser urbanizados hasta que se apruebe el correspondiente Plan Parcial.

Mientras la referida aprobación no se produzca, no se podrá:

- Realizar en él obras o instalaciones excepto aquellas que se hayan de ejecutar mediante la redacción de los Planes Especiales, así como las de carácter provisional.
- Ser destinados los terrenos a usos o aprovechamientos diferentes de los que señale el Plan General.

A los efectos de la gestión urbanística, de acuerdo con el artículo 121, se determinará:

- a) El aprovechamiento medio de cada uno de los sectores en que se divide el suelo urbanizable programado.
- b) El aprovechamiento de cada finca, refiriendo a su superficie el aprovechamiento medio del sector en que se encuentra enclavada, sin que tenga relevancia al respecto su calificación concreta en el Plan.

Los propietarios del suelo urbanizable programado y el suelo apto para ser urbanizado deberán:

- a) Ceder obligatoria y gratuitamente a favor del Ayuntamiento o, en su caso, órgano urbanístico actuante, los terrenos que se destinen con carácter permanente a viales, accesos y estacionamientos adyacentes a la vía pública, parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y demás servicios públicos necesarios.
- b) Ceder a la administración actuante suelo donde se pueda edificar el techo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento medio del sector.
- c) Costear la urbanización.
- d) Edificar los solares, cuando el Plan así lo establezca y en el término que el mismo señale o, en su caso, en los plazos fijados en esta Ley.

3.3.- RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO

Mientras no se aprueben Programas de Actuación Urbanística, los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado estarán sujetos a las siguientes limitaciones, además de las que resulten aplicables en virtud de otras leyes:

- a) Deberán respetarse las incompatibilidades de usos señaladas en el Plan General.
- b) No se podrán realizar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, mantenimiento y servicio de las obras públicas.

Sin embargo, podrán autorizarse, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 68 del TR:

- Edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural.
- Edificios aislados destinados a vivienda familiar donde no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población.

La competencia para resolver las solicitudes corresponde a la Comisión de Urbanismo competente, la cual tendrá que resolver en el plazo de cuatro meses desde la entrada del expediente en el Registro. Transcurrido este plazo sin que se haya dictado resolución expresa, se entenderá denegada la autorización.

- c) Los tipos de las construcciones habrán de ser adecuados a su condición y situación aislada, conforme a las normas que el Plan establezca, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas.
- d) En las transferencias de propiedad, divisiones y segregaciones de terrenos rústicos no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria y forestal.

Aprobado un Programa de Actuación Urbanística, el régimen del suelo será el del suelo urbanizable programado, sin perjuicio de las obligaciones, limitaciones y cargas adicionales que se establezcan en el Programa y en el acuerdo de aprobación.

3.4.- RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE

Los terrenos que se clasifiquen como suelo no urbanizable en el Plan General o por aplicación del artículo 118, estarán sujetos a las limitaciones que se han indicado para el suelo urbanizable no programado, en tanto no se apruebe el Programa de Actuación Urbanística.

Los espacios que por sus características, según el Plan General, deban ser objeto de una especial protección a los efectos de esta Ley, no podrán ser dedicados a utilidades que impliquen transformación de su destino o naturaleza, o lesionen el valor específico que se quiera proteger.

IV.- EL PLANEAMIENTO Y SUS CLASES

4.1.- EL PLAN: CONCEPTO Y NATURALEZA

Se puede dar un concepto de Plan Urbanístico, en sentido amplio y según nuestro Ordenamiento jurídico (siguiendo a Tomás Ramón Fernández y García de Enterría), afirmando que es "aquel acto del Poder público que ordena el territorio estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia, regula la ordenación y utilización del suelo urbano para su destino público y privado y, al hacerlo, define el contenido del derecho de propiedad y programa el desarrollo de la gestión urbanística".

De acuerdo con dicha definición, el Plan cumple las siguientes finalidades:

- Los Planes determinan las grandes directrices de la ordenación del territorio, el marco físico y el modelo territorial, así como el emplazamiento de los centros de producción y de residencia de modo conveniente para la mejor distribución de la población, en coordinación con la planificación económica y social y para el mayor bienestar de los españoles.
- El Plan está llamado, después, a resolver dos problemas: el de la localización, con referencia a los edificios públicos y el de la zonificación, respecto a la edificación particular.
- El planeamiento urbanístico formula el trazado de las vías públicas y medios de comunicación, establece espacios libres para parques y jardines, y señala el emplazamiento y características de los centros y servicios de interés público y social, centros docentes, aeropuertos y lugares análogos; pero, además, determina la configuración y dimensiones de las parcelas edificables, limita el uso del suelo y de las edificaciones, establece zonas distintas de utilización según la densidad de población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona, y orienta la composición arquitectónica de las edificaciones y regula, en los casos en que fuere necesario, sus características estéticas.
- Finalmente, el Plan programa su propio desarrollo en orden a coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas y, en general, constituye el eje en torno al cual gira toda la gestión urbanística, entendida en el sentido amplio que comprende el régimen del suelo, el fomento e intervención en el ejercicio de las facultades dominicales, relativas al uso del suelo y edificaciones, y especialmente lo que atañe a la ejecución de la urbanización.

El problema de la naturaleza jurídica del Plan surge de la incidencia de éste sobre el administrado (García de Enterría), que es general sobre toda la comunidad y parcial sobre el patrimonio jurídico de determinados administrados, los propietarios de los terrenos ordenados por el Plan.

Esta doble incidencia se refleja en la participación de los interesados y en los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares, en el sometimiento a información pública, en la necesidad de publicación del acto aprobatorio del Plan, en el carácter público de los Planes y en la naturaleza también pública de la acción para exigir la observación de los Planes.

La doctrina española se ha ocupado de la naturaleza jurídica del Plan sin lograr unanimidad sobre el tema. Por eso se han formulado las siguientes teorías:

- El Plan es un acto administrativo singular. Esta tesis parece contradicha por la generalidad de los destinatarios del Plan.
- Es un acto general no normativo (García Trevijano), un acto administrativo de destinatario general (González-Berenguer).
- Es una norma reglamentaria (González Pérez).
- Es un "tertium genus", norma y acto. Su carácter normativo se apoya en la técnica de remisión de la Ley al Plan (integración de la norma remitida a la remitente) y en la necesidad de publicación del acto aprobatorio (García de Enterría).

El carácter de acto normativo ha sido el recogido fundamentalmente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 1 de marzo de 1976, 5 de diciembre de 1972, 8 de mayo de 1968, 22 de diciembre de 1978) que afirma que, a efectos de impugnación, los Planes quedan asimilados a las disposiciones de carácter general.

4.2.- CLASES DE PLANES DE ORDENACIÓN

De acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del Texto refundido, se puede establecer una distinción primaria entre el planeamiento territorial, planeamiento urbanístico del territorio y el de desarrollo.

1. **Planeamiento territorial.** Este se desarrollará a través de los siguientes instrumentos:

- Plan Territorial General.
- Planes Territoriales Parciales.
- Planes Territoriales Sectoriales.

2. **Planeamiento urbanístico del territorio.** Se desarrollará a través de:

- Planes Directores de Coordinación.
- Planes Generales Municipales.
- Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento.

3. **Planeamiento de desarrollo.** Los Planes Generales Municipales se desarrollarán a través de:

- Planes Parciales.
- Planes Especiales.
- Programas de Actuación Urbanística.

Junto a los anteriores instrumentos de desarrollo que se suelen denominar “normativos” se regulan otros de naturaleza no normativa, en concreto los siguientes:

- Estudios de Detalle.
- Proyectos de Urbanización.
- Catálogos.

CLASES DE PLANES

PLANEAMIENTO TERRITORIAL	- PLAN TERRITORIAL GENERAL	
	- PLANES TERRITORIALES PARCIALES	
	- PLANES TERRITORIALES SECTORIALES	
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DEL TERRITORIO	- PLANES DIRECTORES DE COORDINACIÓN	
	- PLANES GENERALES MUNICIPALES	
	- NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS	
PLANEAMIENTO DE DESARROLLO	- NORMATIVOS	- PROGRAMAS DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS - PLANES ESPECIALES - PLANES PARCIALES
	- NO NORMATIVOS	- ESTUDIOS DE DETALLE - PROYECTOS DE URBANIZACIÓN - CATÁLOGOS

Como se observa, se regula como instrumento de planeamiento de desarrollo que se denomina Programas de Actuación Urbanística (PAU) que desarrolla a su vez, mediante su programación, el suelo urbanizable no programado. Por ello, es conveniente recordar lo ya indicado de que tras la Ley estatal 7/97 no puede clasificarse esta categoría de suelo, por lo que se debería entender desaparecido, aun cuando todavía existen muchos sectores de suelos en fase de desarrollo y no parece ser esta la voluntad del legislador autonómico.

V.- PLANEAMIENTO TERRITORIAL

5.1.- PLANES DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La enumeración de los mismos, como se ha visto, se encuentra en el artículo 17 del Texto Refundido, si bien sus contenidos y finalidades se encuentran en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial, y en la 1/1995, de 16 de marzo, del Plan Territorial General.

Los analizaremos por separado, determinando el contenido y la finalidad de cada uno de ellos.

5.2.- EL PLAN TERRITORIAL GENERAL

- Concepto

El Plan Territorial General se introduce en la Ley 23/93, de 21 de noviembre, de Política Territorial, estableciendo su artículo 4 que: "definirá los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña y será el marco orientador de las acciones que se emprendan, a fin de crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos".

Dicho plan se aprueba por la Ley 1/1995, de 16 de marzo, del Plan Territorial General de Cataluña.

Como características generales se pueden destacar las siguientes:

1. Tiene por ámbito de aplicación todo el territorio de Cataluña, estableciendo el artículo 2 de la Ley 1/95 los distintos espacios territoriales de aplicación.
2. Su vigencia es indefinida, si bien el artículo 8 de la Ley determina los supuestos de revisión del mismo, estableciéndose que, en cualquier caso, el plan debe ser revisado cada diez años.
3. El Plan Territorial General es público, y puede consultarse y obtener información del mismo en la sede del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, en las Delegaciones Territoriales del Gobierno de la Generalidad y en las sedes de los Consejos Comarcales, de los Ayuntamientos de las capitales de comarca y de los Ayuntamientos de los municipios de más de 5.000 habitantes.

- Objetivos

La Ley 23/1983 lo crea como un instrumento flexible de planeamiento y establece los objetivos y los criterios para la elaboración del mismo, que pueden resumirse, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 1/95, en los siguientes:

- a) Fomentar una distribución equilibrada del crecimiento para alcanzar niveles de renta adecuados en todo el territorio.

- b) Promover un crecimiento ordenado de las implantaciones sobre el territorio, para incrementar la eficacia de las actividades económicas y conseguir una mejor calidad de vida.
- c) Favorecer el crecimiento económico de Cataluña y la lucha contra el paro.
- d) Definir los objetivos para conseguir el desarrollo sostenible de Cataluña, el equilibrio territorial y la preservación del medio ambiente.

- Contenido

El Plan Territorial General ha de incluir las siguientes determinaciones:

- a) La definición de las zonas del territorio con características homogéneas por razón del potencial de desarrollo y de la situación socioeconómica.
- b) La indicación de los núcleos de población que, por sus características, habrán de ejercer una función impulsora y reequilibradora.
- c) La determinación de los espacios y de los elementos naturales que es necesario conservar por razón del interés general referido a todo el territorio.
- d) La definición de las tierras de uso agrícola o forestal de especial interés que es necesario conservar o ampliar por sus características de extensión, situación y fertilidad.
- e) La previsión del emplazamiento de grandes infraestructuras, especialmente de comunicaciones, de saneamiento y energéticas y de equipamientos de interés general.
- f) La indicación de las áreas del territorio en las que es necesario promover usos específicos.
- g) La definición de los ámbitos de aplicación de los planes territoriales parciales que habrán de adecuarse a los ámbitos establecidos en la división territorial de Cataluña; se podrán agrupar unidades comarcales, pero en ningún caso éstas podrán dividirse.

Las determinaciones del Plan Territorial General se han de establecer en los siguientes documentos:

- Estudios de información, con los planos correspondientes.
- Memoria explicativa del Plan, con enumeración de las medidas previstas y de los objetivos.
- Expresión gráfica del Plan.
- Estudio económico y financiero.

5.3.- PLANES TERRITORIALES PARCIALES

- Concepto

Los planes territoriales parciales definen los objetivos de equilibrio de una parte del territorio de Cataluña y son el marco orientador de las acciones que se emprendan.

Como características más fundamentales de los mismos, se pueden sintetizar las siguientes:

1. El ámbito es, como mínimo, de extensión comarcal y puede agrupar las unidades comarcales establecidas en la división territorial de Cataluña, pero en ningún caso puede dividir las.
2. Se adaptarán al Plan Territorial General de Cataluña y constituirán su desarrollo en la parte del territorio a que afecten, debiéndose justificar en los mismos su grado de adecuación a aquél.
3. Sólo se formularán cuando lo prevea expresamente el Plan Territorial General o cuando lo determine el Consejo Ejecutivo.

- Objetivos

Los planes territoriales parciales despliegan las determinaciones del Plan Territorial General en los correspondientes ámbitos de aplicación. No obstante, en la redacción de los planes territoriales parciales debe tenerse en cuenta su continuidad con el territorio de las comarcas de ámbitos contiguos con mayor grado de interrelación, además de otras determinaciones especificadas en la Ley.

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1/95, deben cuantificar, para cada sistema de propuesta, los parámetros urbanísticos básicos necesarios para dar acogida al crecimiento de población previsto, entre los cuales indicarán, como mínimo, el número de viviendas, el techo industrial y terciario y el suelo para equipamientos.

Además, deben definir el esquema de cada uno de los sistemas de propuesta a partir de los siguientes elementos territoriales:

- a) Los suelos destinados a acoger los diferentes usos.
- b) Las infraestructuras básicas de transporte, de servicios, de telecomunicaciones y medioambientales.
- c) Los equipamientos de nivel comarcal y supracomarcal.
- d) Los espacios objeto de protección en función de su interés especial y de su valor de situación.

- Contenido

Los planes territoriales parciales han de incluir como mínimo:

- a) La definición de los núcleos especialmente aptos para incluir equipamientos de interés comarcal.
- b) La determinación de los espacios de interés natural.
- c) La definición de las tierras de uso agrícola o forestal de especial interés, que es necesario conservar o ampliar por sus características de extensión de situación y de fertilidad.
- d) El emplazamiento de infraestructuras.
- e) Las áreas de protección de construcciones y de espacios naturales de interés histórico-artístico.
- f) Las previsiones de desarrollo socioeconómico.
- g) Las determinaciones para la planificación urbanística.

Sus determinaciones se han de concretar en los siguientes documentos:

- a) Estudios y planos de información.
- b) Memoria explicativa del plan, con la definición de las acciones territoriales prioritarias en relación con los objetivos.
- c) Estudio económico y financiero de valoración de las acciones territoriales prioritarias.
- d) Planos y normas de ordenación.

5.4.- PLANES TERRITORIALES SECTORIALES

Tendrán el carácter de planes territoriales sectoriales los planes de incidencia territorial elaborados por los Departamentos de la Generalidad, con ámbito de aplicación en todo el territorio de Cataluña. Se formularán cuando el Consejo Ejecutivo lo determine.

De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 23/83, contendrán una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y de los déficits territorializados en el sector correspondiente. También contendrán la determinación de las prioridades de actuación y la definición de estándares y normas de distribución territorial.

Su aprobación corresponde al Consejo Ejecutivo, debiendo cada departamento interviniente:

- a) Elaborar los planes territoriales sectoriales de su competencia.
- b) Consultar a los organismos adecuados sobre la idoneidad de los planes.
- c) Proponer al Consejo Ejecutivo la aprobación de los planes.

El Departamento de Política Territorial y Obras Públicas colaborará con el Departamento responsable en la elaboración del plan sectorial y emitirá sobre éste un informe preceptivo.

VI.- PLANEAMIENTO URBANÍSTICO DEL TERRITORIO

6.1.- PLAN DIRECTOR DE COORDINACIÓN

- Concepto

De acuerdo con el artículo 19 del TR, los Planes Directores de Coordinación “establecerán las directrices para la coordinación de la ordenación urbanística del territorio, todo ello, de conformidad con los principios del Plan Territorial General y las exigencias del desarrollo regional, que ya se han analizado”.

Estos planes vincularán a la Administración y a los particulares. Las Entidades Locales cuyo territorio esté afectado, total o parcialmente, por un Plan Director de Coordinación, tendrán que adaptarse, en el plazo máximo de un año, a sus determinaciones mediante la oportuna revisión de su planeamiento general, sin perjuicio de la inmediata entrada en vigor de éste.

- Contenido

Los Planes contendrán las siguientes determinaciones:

- a) El esquema para la distribución geográfica de los usos y actividades públicas y privadas a que haya de destinarse prioritariamente el suelo dentro del sistema urbano amplio.
- b) El señalamiento de las áreas en que se hayan de establecer limitaciones por exigencias de la legislación específica u otras razones de interés público.
- c) Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los otros recursos naturales y la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico.
- d) El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otros análogos.

6.2.- PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA

- Concepto

Es el Plan que pudiéramos denominar “Tipo”. A él se refiere fundamentalmente lo que se ha indicado en las consideraciones de carácter general al hablar de su concepto.

Se define como el instrumento de ordenación integral; abarcará uno o varios términos municipales completos y clasificará el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente; definirá los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerá el programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo mínimo de su vigencia.

El objeto del Plan General es distinto para cada clase de suelo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 22 y siguientes del Texto Refundido:

- **En el suelo urbano.** Completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente; definir aquellas partes de la estructura general del plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución.
- **En el suelo urbanizable.** Definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio; establecer, según sus categorías, una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad y fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo, referidos a un conjunto de actuaciones públicas y privadas.

Asimismo, regularán la forma y condiciones en que podrán incorporarse al desarrollo urbano aquellas actuaciones no programadas mediante los correspondientes Programas de Actuación Urbanísticos para la realización de ámbitos urbanísticos integrados. Aun cuando se establezca esta previsión para el suelo urbanizable no programado, es necesario recordar la precisión que sobre el mismo ya se ha realizado en distintos lugares.

- **En el suelo no urbanizable.** Preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje.

- Determinaciones

Los Planes Generales Municipales de Ordenación contienen las determinaciones de carácter general siguientes:

- a) Clasificación del suelo con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías del suelo adoptados.
- b) Estructura general y orgánica del territorio integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, por los sistemas de comunicación y sus zonas de protección, el equipamiento comunitario, centros públicos y espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes.
- c) Programación en dos etapas de cuatro años del desarrollo del Plan, en orden a coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas, y de acuerdo con los planes y programas de los diferentes Departamentos.
- d) Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto.
- e) Señalamiento de las circunstancias de acuerdo con las cuales sea procedente, en su momento, la revisión del Plan, en función de la población total y su índice de crecimiento, recursos, usos e intensidad de ocupación y otros elementos que justificaren la clasificación del suelo inicialmente adoptada.

Además de las determinaciones de carácter general, el artículo 23 establece una pormenorizada enumeración de otras determinaciones de carácter específico, en función de las distintas clases de suelo, al que nos remitimos.

- Documentación

Las determinaciones y el contenido, anteriormente indicados, se desarrollarán en distintos documentos. En concreto los siguientes:

- Memoria y estudios complementarios.
- Planos y planes de información y de ordenación urbanística del territorio.
- Normas urbanísticas.
- Programa de actuación.
- Estudio económico y financiero.

6.3.- NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO

- Concepto

Los artículos 104 y siguientes del TR establecen una regulación conjunta de las normas subsidiarias y complementarias del planeamiento; si bien son en realidad dos instrumentos tradicionalmente distintos, las normas subsidiarias de planeamiento sustituyen al Plan General donde no existe éste, siendo un Plan General de menor contenido y complejidad (en municipios o parte de ellos donde no hubiese Plan de Ordenación, art. 105) y las complementarias, que regulan aspectos y cuestiones no tenidas en cuenta por el planeamiento (se aplicarán para regular aspectos no previstos en el Plan de Ordenación, art. 105).

Tradicionalmente se establece una distinción en las normas subsidiarias, en función de su ámbito, en municipales y de ámbito superior al municipal, fundamentalmente provincial, formuladas por los órganos autonómicos al objeto de suplir el planeamiento municipal o complementar las carencias de aquél.

- Competencia

De acuerdo con el artículo 104, son competentes para la formulación de estos instrumentos de planeamiento:

- a) La Consejería de Política Territorial y Obras Públicas podrá dictar Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.
- b) Las Entidades Locales, las Comisiones de Urbanismo y otros Organismos competentes para formular Planes Generales Municipales, podrán redactar o proponer Normas de igual carácter para todo o parte del territorio sobre el que ejerzan su competencia, cuando las particulares características de éste lo justifiquen.

- Determinaciones

Las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento contendrán las siguientes determinaciones:

- Fines y objetivos de su promulgación.
- Delimitación de los territorios y núcleos urbanos que constituyen el ámbito de su aplicación.
- Relaciones e incidencias con el planeamiento que complementen, en su caso.

- Normas urbanísticas mínimas de la ordenación que establezcan.
- Previsiones mínimas para edificios y servicios públicos y para fines de interés general o comunitario, justificando su emplazamiento en cada clase de suelo.
- Delimitación en el suelo urbano de las Unidades de Actuación que sean necesarias.
- Delimitación en el suelo apto para ser urbanizado de los sectores de planeamiento para desarrollarlos.
- Adscribir sistemas a sectores determinantes.
- Definir la densidad máxima de viviendas por hectárea a cada sector sin superar los límites fijados por la Ley.

Para la urbanización y edificaciones al amparo de las Normas Complementarias y Subsidiarias, éstas habrán de prever, además de las determinaciones señaladas en el apartado anterior, los siguientes extremos:

- a) Proyección, dimensiones y características del desarrollo previsible.
- b) Esquema indicativo de infraestructuras y servicios urbanos.
- c) Señalamiento de las zonas en que se pueda urbanizar de acuerdo con las prescripciones contenidas en las propias Normas.

El desarrollo de estas determinaciones se llevará a cabo a través de los correspondientes Planes Parciales.

- Documentación

Las Normas estarán compuestas por los documentos necesarios para justificar las determinaciones y extremos que comprendan y la función para la que se dicten, y se redactarán con el grado de precisión adecuado a la clase del Plan al que suplan o complementen.

VII.- PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

7.1.- PLANES PARCIALES

- Objeto

Los Planes Parciales tienen por **objeto** fundamental desarrollar el suelo clasificado como urbanizable, siendo su función distinta según se trate:

1. En el suelo clasificado como urbanizable programado. Desarrollar, mediante la ordenación detallada de una parte de su ámbito territorial, el Plan General y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.
2. En el suelo clasificado como urbanizable no programado. El desarrollo de los Programas de Actuación Urbanística.

Para su redacción será necesaria la existencia de Plan General previo o Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, y, en ningún caso, podrán modificar las determinaciones de unos y otros.

- Determinaciones

Los Planes Parciales, de acuerdo con el artículo 105, contendrán estas determinaciones:

- a) Asignación de usos y delimitación de las zonas en que se divide el territorio planeado por razón de éstos y, si procede, la división en polígonos.
- b) De acuerdo con el número máximo de viviendas previstas, los Planes Parciales con fines residenciales han de reservar los suelos de cesión obligatoria y gratuita para atender los fines y destinos siguientes:
 - Señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines, zonas deportivas y de entretenimiento públicas en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
 - Fijación de reservas de terrenos para centros culturales y docentes públicos y privados.
 - Emplazamientos reservados para templos, centros asistenciales y sanitarios, deportivos y otros servicios de interés público y social.
 - Trazado y características de las redes de comunicaciones propias del sector y de su enlace con el sistema general de comunicaciones previstas en el Plan General de Ordenación, con señalamiento de alineaciones, rasantes y, en su caso, zonas de protección de la red viaria, así como la previsión de aparcamientos.
- c) Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, gas y aquellos otros servicios que, si fuera necesario, prevea el plan.

- d) Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.
- e) Plan de etapas para la ejecución de las obras de urbanización y si fuera preciso de edificación.
- f) Determinación del número máximo de viviendas.
- g) Cálculo del aprovechamiento medio sectorial en el supuesto de que el ámbito de planeamiento comprenda zonas de calificación diferente o cuando el planeamiento general prevea, dentro del ámbito del sector, reservas de terrenos para sistemas.

- Documentación

Se articularán en base a la siguiente documentación:

- Planos de información, incluido el catastral y los estudios justificativos de sus determinaciones.
- Planos de proyecto.
- Determinación de los servicios y ordenanzas reguladoras necesarias para su ejecución.
- Cualquier otro que se fije reglamentariamente.

7.2.- PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA

- Objeto

La ordenación y urbanización de terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado se efectuará, de conformidad con el Plan General Municipal respectivo, mediante Programas de Actuación Urbanística para la realización de ámbitos urbanísticos integrados.

Es conveniente aquí recordar lo ya indicado respecto a la imposibilidad de clasificación de nuevos suelos urbanos no programados, consagrada en la Ley estatal 7/1997 y posteriores, como la 6/98.

- Determinaciones

Los Programas de Actuación Urbanística, a tenor de lo establecido en el artículo 28 del TR, contendrán las siguientes determinaciones:

- a) Desarrollo de los sistemas de estructura general de la ordenación urbanística del territorio, con indicación de los sistemas de actuación adecuados para hacer efectivas las reservas de suelo incluidas en cada actuación.
- b) Señalamiento de usos y niveles de intensidad con expresión del aprovechamiento medio en todo su ámbito.
- c) Trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, teléfono, energía eléctrica, comunicaciones y otros servicios que se prevean.
- d) División del territorio para su desarrollo en etapas.

Estas determinaciones se completarán para cada etapa con los correspondientes Planes Parciales y los Proyectos de Urbanización. En las promociones privadas se incluirán además los programas de edificación.

- Documentación

Los Programas de Actuación Urbanística comprenderán los estudios y planos de información justificativos de sus determinaciones, incluido el análisis de su relación con las previsiones del Plan General Municipal y los documentos y planos de ordenación y de proyectos necesarios para su ejecución.

7.3.- PLANES ESPECIALES

- Objeto

Dentro de la diversa amalgama de los instrumentos de planeamiento, puede establecerse una distinción primaria entre aquellos que se refieren a un territorio concreto proponiendo su ordenación integral y aquellos otros que pretenden la ordenación de algún o algunos aspectos concretos, ya sea la ordenación o protección de recintos o conjuntos artísticos, ya la protección del paisaje o de las vías de comunicación o medio rural en determinados lugares, reforma interior o saneamiento de poblaciones, etc. Los primeros se denominan planes territoriales y los segundos planes especiales.

El artículo 29 establece una **clasificación** abierta de los planes especiales en base al criterio de la existencia o de la necesidad o no de previa aprobación de planes territoriales o urbanísticos:

a) **Desarrollo de planeamiento.** En desarrollo de las previsiones contenidas en el Plan Territorial Sectorial, Planes Directores de Coordinación, Planes Generales de Ordenación Urbana y en las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento se podrán redactar, indica el referido artículo del TR, si fuera preciso, Planes Especiales para cualquiera de las siguientes finalidades:

- La ordenación de recintos y conjuntos artísticos.
- Protección del paisaje.
- Protección de las vías de comunicación.
- Conservación de determinados ámbitos del medio rural.
- Reforma interior.
- Equipamientos comerciales.
- Saneamiento de poblaciones.
- Cualquier otra finalidad análoga.

En todo caso, se establece que no podrán sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio.

b) **De ejecución directa.** También podrán redactarse Planes Especiales para la ejecución directa de obras correspondientes a la infraestructura del territorio o a los elementos determinantes del desarrollo urbano, así como referidos al señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas.

- Determinaciones

Los Planes Especiales contendrán las determinaciones previstas en el planeamiento territorial o de ordenación urbana correspondiente y, en su defecto, las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes.

En concreto el TR establece una detallada enumeración del contenido de distintos Planes especiales en los artículos 30 a 37, a los que nos remitimos.

7.4.- ESTUDIOS DE DETALLE

Los Estudios de Detalle son instrumentos de desarrollo del planeamiento (completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en el planeamiento) de carácter no normativo, pues su contenido es muy concreto y específico, estableciéndose, a tenor de la redacción del artículo 26 del Texto Refundido, la siguiente distinción en función de que desarrollen:

a) **Planes Generales y parciales.** En este caso su contenido tendrá por finalidad prever o reajustar, según los casos:

- El señalamiento de alineaciones y rasantes; y/o
- La ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan.

Los Estudios de Detalle mantendrán las determinaciones fundamentales del Plan, sin alterar el aprovechamiento que corresponda a los terrenos comprendidos en el Estudio. En ningún caso podrán ocasionar perjuicio ni afectar las condiciones de la ordenación de los predios que limitan.

b) **Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento.** También podrán formularse cuando fueran precisas para completar el señalamiento de alineaciones y rasantes.

Los Estudios de Detalle contendrán los documentos necesarios para justificar su contenido, tales como plano, estudios, etc.

7.5.- PROYECTO DE URBANIZACIÓN

Los Proyectos de Urbanización son proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica los Planes Generales Municipales en el suelo urbano, los Planes Parciales y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento.

Su contenido viene establecido por las siguientes notas:

1. Tienen carácter no normativo, por lo que no podrán contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo y de la edificación.
2. Tendrán que detallar y programar las obras que comprendan con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del proyecto.
3. No podrán modificar las previsiones del Plan que desarrollan, sin perjuicio de poder efectuar las adaptaciones exigidas para la ejecución material de las obras.

Los Proyectos de Urbanización contendrán la siguiente documentación:

- Memoria descriptiva de las características de las obras.
- Plano de situación en relación con el conjunto urbano.
- Planos de proyecto y de detalle.
- Mediciones.
- Cuadros de precios.
- Presupuesto.
- Pliego de condiciones de las obras y servicios.

7.6.- CATÁLOGOS

Los Catálogos son instrumentos de carácter no normativo, aprobados por la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas o la Comisión de Urbanismo, de oficio o a propuesta de otros órganos o particulares. En ellos se incluirán monumentos, jardines, parques naturales o paisajes.

La importancia de los catálogos deviene por el hecho de que el artículo 38 del Texto Refundido requiere para amparar la protección que de dichos elementos realizan los Planes Especiales, que se encuentren incluidos en los referidos Catálogos.

VIII.- ELABORACIÓN, APROBACIÓN, VIGENCIA Y REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO

8.1.- ELABORACIÓN Y APROBACIÓN

El procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes es complejo y, además, no es igual para todos ellos; no obstante ello, el Planeamiento General, que hemos denominado "Tipo", se desarrolla en las siguientes fases (que pone de manifiesto Tomás-Ramón Fernández):

- Elaboración de un anteproyecto o avance.
- Elaboración del plan.
- Aprobación inicial municipal.
- Audiencia de entidades interesadas y particulares en información pública.
- Aprobación provisional municipal.
- Aprobación definitiva, generalmente por la Comunidad Autónoma.

Como se ha visto, con carácter general, las primeras de las fases (avance, aprobación inicial y provisional) se realizan ante el ayuntamiento, remitiéndose a la Comunidad para su aprobación definitiva.

La normativa Catalana establece una pormenorizada regulación de la competencia para su elaboración y procedimiento de aprobación, a los que nos remitimos para su estudio, en concreto:

- Planeamiento territorial. Éste se desarrolla en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial y en la 1/1995, de 16 de marzo, del Plan Territorial General.
- Planeamiento urbanístico del territorio y de desarrollo. En Capítulo II del Título II (Formación y Aprobación de los planes) del Texto Refundido.

8.2.- VIGENCIA Y MODIFICACIÓN

En los artículos 72 y siguientes del Texto Refundido se analizan distintos aspectos en relación con la vida de los planes urbanísticos, en concreto, su duración o vigencia, las causas por las que deben ser revisados y su eventual suspensión; los analizaremos.

- Vigencia

El artículo 72 establece que los Planes de Ordenación y los Proyectos de Urbanización tendrán vigencia indefinida.

- Revisión

Los Planes Generales Municipales de Ordenación se revisarán cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

1. Vencimiento del plazo que en los mismos se señale.
2. Cuando se presenten las circunstancias que el propio planeamiento general haya determinado como motivos de revisión, en función de la población total y su índice de crecimiento, recursos, usos e intensidad de ocupación y otros elementos que justificaren la clasificación del suelo inicialmente adoptada.
3. Además los Ayuntamientos revisarán cada cuatro años el programa de actuación contenido en el Plan General.

Las modificaciones de cualquiera de los elementos de los planes, proyectos, programas y ordenanzas se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su formación, estableciéndose en los artículos 75 y 76 del TR, distintos procedimientos y quórum según distintos supuestos y alcance de la modificación.

- Suspensión

El Consejo Ejecutivo, por decreto, a propuesta del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas o, si procede, a propuesta de éste y del titular o titulares de otros departamentos interesados y previo informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña y audiencia de las Entidades Locales interesadas, podrá suspender la vigencia de los Planes en la forma, plazos y efectos señalados en los artículos 40 al 42 del TR, en todo o parte de su ámbito, para acordar su revisión.

En tanto no se apruebe el Plan revisado, se dictarán Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento en el plazo máximo de seis meses a partir del acuerdo de suspensión.

IX.- LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

La ejecución del planeamiento se regula en la normativa catalana en dos textos legales distintos:

1. **Texto Refundido de 1990.** Se regula específicamente en el Título IV ("Ejecución de los planes de ordenación"), en el que en distintos capítulos se analizan tanto los presupuestos de la ejecución y los sistemas de ejecución tradicionales, como la ejecución por sectores de urbanización prioritaria, y la forma de agilización de la actuación cuando concurren especiales circunstancias apreciadas por la Generalitat.
2. **Decreto 303/1997, Reglamento de Ejecución Urbanística.** Éste complementa en distintos apartados el Texto Refundido en 47 artículos, analizando distintos aspectos de la gestión urbanística, con el objeto, de acuerdo con su artículo 1, de desarrollar y complementar la regulación urbanística en aquellas materias que afectan a los procesos de ejecución del planeamiento, a fin de agilizar su gestión.

En concreto se regulan en 8 capítulos (introdutorio uno de ellos) los siguientes apartados:

- Proyecto de Reparcelación.
- Proyecto de compensación.
- Afección real de las fincas a la realización de la urbanización.
- Expropiación forzosa.
- Cesiones de suelo.
- Fraccionamiento de fincas.
- Entrega y recepción de obras de urbanización.

9.1.- COMPETENCIA PARA LA EJECUCIÓN

9.1.1.- El urbanismo como función pública

La actividad urbanística constituye en su conjunto una función pública, cuya titularidad y responsabilidad corresponden a las Administraciones Públicas competentes, que la gestionarán y desarrollarán conforme a una equilibrada ponderación de los bienes jurídicos relevantes, territorialmente protegidos por la Constitución, y para la máxima realización posible en cada caso del orden por ésta definido.

La gestión de la actividad urbanística es por tanto generalmente pública, no obstante ello se impone a la propia Comunidad y a los Municipios comprendidos en su territorio la obligación de facilitar y promover, en el ámbito de sus respectivas competencias y en las formas y con el alcance previstos, la iniciativa privada en el desarrollo de la actividad urbanística.

La ejecución de los planes de ordenación puede ser, por tanto, realizada por la Administración o por los particulares.

a) **Por la Administración.** Se denomina tradicionalmente gestión directa la que se realiza por la Administración o sus empresas. Así establece el TR que la citada ejecución en los términos establecidos en el presente título corresponde, en sus respectivas esferas de actuación, a:

- La Generalidad.
- Las entidades locales.
- Las entidades urbanísticas especiales.

Además, para dicha ejecución la Generalidad y las Entidades Locales podrán constituir sociedades anónimas o empresas de economía mixta, de acuerdo con la legislación aplicable.

b) **Por los particulares.** La normativa catalana establece reiteradamente que, además de a las distintas administraciones, los particulares pueden participar en el desarrollo del planeamiento. Incluso se prevé que la ejecución mediante el sistema de expropiación puede ser objeto de concesión administrativa. Si bien ésta se otorgará mediante concurso, en cuyas bases se fijarán los derechos y obligaciones del concesionario.

9.2.- PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN

9.2.1.- Introducción

Los presupuestos de la ejecución son, según Tomás-Ramón Fernández, los siguientes:

1. Existencia previa de un instrumento de planeamiento.
2. Delimitación de los polígonos o unidades de actuación a que ha de referirse en concreto la actividad de ejecución.
3. Sometimiento de la ejecución al orden de prioridades establecido por el propio Plan.
4. Aprobación de los proyectos de urbanización correspondientes.
5. Elección del sistema de ejecución.

Analizaremos los más significativos.

9.2.2.- Aprobación del instrumento urbanístico adecuado

La ejecución del planeamiento requiere la aprobación del instrumento más detallado exigible según la clase de suelo de que se trate.

En función del tipo de suelo ante el que nos encontremos podrá ser uno u otro el instrumento preciso, así:

- a) **En suelo urbano.** Será suficiente la aprobación del planeamiento general si éste contuviera su ordenación detallada. En su defecto se precisará la aprobación del correspondiente Plan Especial de Reforma Interior o Estudio de Detalle.
- b) **En suelo urbanizable programado.** Se requerirá la previa aprobación del Plan Parcial del sector correspondiente, sin perjuicio de la autorización, usos u obras justificadas de carácter provisional.
- c) **En suelo urbanizable no programado.** Solamente se podrá actuar mediante la aprobación del Programa de Actuación Urbanística y de los correspondientes Planes Parciales para su ejecución.

No obstante ello, se exceptúa la ejecución de los sistemas de ordenación urbanística del territorio previstos en los Planes territoriales o en los planes generales, o la de alguno de los elementos de los citados sistemas.

9.2.3.- Ejecución mediante polígonos o unidades de ejecución

La ejecución de los Planes y de los Programas de Actuación Urbanística se realizará por polígonos completos, excepto cuando se trate de ejecutar directamente los sistemas generales o alguno de sus elementos mediante actuaciones aisladas.

Los polígonos se delimitarán en el planeamiento general o de desarrollo, teniendo en cuenta los siguientes requisitos:

- a) Que por sus dimensiones y características de ordenación sean susceptibles de asumir las cesiones de suelo derivadas de las exigencias del Plan y de los Programas de Actuación Urbanística.
- b) Que hagan posible la equitativa distribución de beneficios y cargas de la urbanización.
- c) Que tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación.
- d) Que cuando se delimiten polígonos inmediatos a terrenos de cesión obligatoria y gratuita se incluyan en ellos la parte correspondiente de los indicados terrenos.

En suelo urbano, cuando no sea posible la determinación por el planeamiento de un polígono con los requisitos establecidos anteriormente ni se trate de actuaciones aisladas, las operaciones urbanísticas se podrán llevar a cabo mediante la delimitación por el propio Plan de unidades de actuación que permitan, al menos, la justa distribución entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

- Procedimiento de delimitación.

La delimitación de polígonos y unidades de actuación, si no se contuviera en los planes, se acordará de oficio o a petición de los particulares interesados, por la Entidad Local o Urbanística especial actuante, de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos 64 y 65 del Texto Refundido, que se estructura en las siguientes fases, tramitadas ante el Ayuntamiento competente:

- Aprobación inicial.
- Información pública por 20 días.
- Aprobación definitiva.

Si transcurrido el plazo de treinta días, desde la presentación del proyecto de delimitación por un particular, la administración competente no ha tomado ningún acuerdo inicial, el promotor podrá presentar la solicitud, acompañada de toda la documentación, a la Comisión de Urbanismo competente que por subrogación tramitará el proyecto hasta que esté aprobado definitivamente.

9.2.4.- Elección del sistema de ejecución

La ejecución de los polígonos o unidades de actuación se realizará mediante cualquiera de los sistemas de actuación siguientes (art. 169):

- a) Compensación.
- b) Cooperación.
- c) Expropiación.

La administración actuante escogerá el sistema de actuación aplicable según las necesidades, medios económico-financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y otras circunstancias que concurran, dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, salvo que razones de urgencia o necesidad exijan la expropiación. No obstante ello, los planes parciales de iniciativa particular se ejecutarán siempre por el sistema de compensación.

Cuando el Plan de Ordenación o Programa de Actuación Urbanística no precisaran el sistema, su determinación se llevará a cabo mediante el procedimiento previsto para la delimitación de polígonos o unidades de actuación.

El TR establece unos criterios que matizan el ya visto de libertad de elección por parte de la Administración:

- a) Si los propietarios, que representan el 60 por 100 de la superficie total del polígono o unidad de actuación, solicitaran en el trámite de información pública del procedimiento para su delimitación la aplicación del sistema de compensación, la Administración lo acordará previa audiencia de los otros propietarios del polígono o unidad de actuación, siempre que no aprecie la concurrencia de las razones de urgencia o necesidad, de acuerdo con lo que establece el apartado siguiente de este artículo.
- b) Procederá, en todo caso, la aplicación del sistema de expropiación cuando la Junta de Compensación o, en su caso, el propietario único de todos los terrenos del polígono o unidad de actuación incumplan las obligaciones inherentes al sistema de compensación.

9.2.5.- Gastos de Urbanización

En los gastos de urbanización que tengan que ser sufragados por los propietarios afectados se comprenden los siguientes conceptos:

- a) Las obras de vialidad, saneamiento, suministro de agua y energía eléctrica, alumbrado público, arbolado y jardinería, que estén previstas en los Planes y Proyectos y sean de interés para el sector o área de actuación, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de suministros de agua y energía eléctrica con cargo a las empresas que presten los servicios, salvo la parte con la que han de contribuir los usuarios de acuerdo con la reglamentación de aquéllos.
- b) Las indemnizaciones procedentes por la demolición de construcciones, destrucción de plantaciones, obras e instalaciones que exija la ejecución de los Planes.
- c) El coste de los Planes Parciales y de los Proyectos de Urbanización y reparcelación.

El pago de estos costes se podrá realizar, previo acuerdo con los propietarios interesados, cediendo éstos, gratuitamente y libres de cargas, terrenos edificables en la proporción que se estime suficiente para compensarlos.

X.- ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Como se ha indicado, el artículo 169 del TR establece que la ejecución de las Unidades de Ejecución se realizará por uno de los siguientes sistemas de actuación:

- a) Compensación.
- b) Cooperación.
- c) Expropiación.

10.1.- SISTEMA DE COMPENSACIÓN

10.1.1.- Concepto

Puede ser **definido** como el sistema de actuación privada en el que la gestión y ejecución de la urbanización de una unidad de ejecución se realizan por los propietarios con solidaridad de beneficios y cargas.

En este sistema, los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizando a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o Programa de Actuación Urbanística y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular.

10.1.2.- Caracteres

Las características esenciales del sistema son las siguientes:

a) La creación de la Junta de Compensación.

En este ente se integran los propietarios afectados que lo deseen, las Entidades públicas titulares de bienes incluidos en el Polígono o unidad de ejecución y, en su caso, las empresas urbanizadoras que hubieren de colaborar en la gestión.

Las Juntas de Compensación pueden **definirse** como "Entidades urbanísticas colaboradoras, de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines".

La creación de la Junta de Compensación se realizará mediante un **proceso**, que se inicia por los propietarios que representen al menos el 60 por 100 de la superficie total de la unidad de ejecución, cuyos trámites son los siguientes:

1. Aprobación inicial de Estatutos y Bases, con audiencia de los propietarios afectados.
2. Aprobación definitiva de Estatutos y Bases.
3. Publicidad aprobación definitiva Estatutos y Bases y notificación individualizada.
4. Constitución de la Junta mediante escritura pública en la que deberá constar:

- Relación de propietarios y, en su caso, empresa urbanizadora.
 - Relación de las fincas de las que son titulares.
 - Personas físicas que hayan sido designadas para ocupar los cargos del órgano rector.
5. Aprobación de la Junta e Inscripción en el Registro de Entidades urbanísticas colaboradoras.

b) Aprobación del Proyecto de Compensación.

El proyecto de compensación tiene por finalidad repartir los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados, mediante la adjudicación de parcelas edificables y compensaciones en metálico, si procedieren.

Para la definición de derechos aportados, valoración de fincas resultantes, reglas de adjudicación, aprobación, efectos del acuerdo aprobatorio e inscripción del mencionado proyecto se estará a lo dispuesto para la reparcelación, como establece el artículo 19 del Reglamento de ejecución.

No obstante lo anterior, por acuerdo unánime de todos los afectados, pueden adoptarse criterios diferentes siempre que no sean contrarios a la Ley o al planeamiento aplicable, ni lesivos para el interés público o de terceros.

10.1.3.- Funcionamiento de la Junta de Compensación

Una vez inscrita la Junta de Compensación, tendrá naturaleza administrativa, personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. La Junta establecerá su propio órgano de gobierno o junta rectora; en él un representante de la Administración actuante formará parte en todo caso.

La Junta de Compensación, como ente dotado de personalidad jurídica y plena capacidad, tiene unas atribuciones y también unas obligaciones. Las analizaremos detenidamente:

- La constitución de la Junta de Compensación, además de establecer la solidaridad de beneficios y cargas entre sus miembros, no presupone, salvo que los Estatutos dispusieran otra cosa, la transmisión a la misma de los inmuebles afectados a los resultados de la gestión común. En todo caso, los terrenos quedarán directamente afectos al cumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema con anotación al margen de la última inscripción de dominio de las fincas correspondientes.
- Los acuerdos de la Junta de Compensación serán recurribles ante la Administración actuante.
- La Junta de Compensación será directamente responsable, frente a la Administración competente, de la urbanización completa de la unidad de ejecución y, en su caso, de la edificación de los solares resultantes, cuando así se hubiere establecido.
- El incumplimiento por los miembros de la Junta de las obligaciones y cargas impuestas por la presente Ley habilitará a la Administración actuante para expropiar sus respectivos derechos en favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria.

- Las cantidades adeudadas a la Junta de Compensación por sus miembros podrán ser exigidas por vía de apremio, previa petición de la Junta a la Administración actuante.

10.2.- SISTEMA DE COOPERACIÓN

10.2.1.- Concepto

Puede ser definido como el sistema en el que los propietarios aportan suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos.

A diferencia del sistema de compensación, en el que la gestión se dejaba en manos de los particulares a través de la Junta de Compensación, en el sistema de cooperación la gestión es pública, aun cuando los propietarios afectados, constituidos en una asociación administrativa, pueden colaborar en la ejecución de las obras de urbanización.

10.2.2.- Caracteres

Las notas caracterizadoras del sistema de cooperación son las siguientes:

1. El mantenimiento en la propiedad del suelo de los propietarios afectados, los cuales han de aportar, es decir, ceder el suelo de cesión obligatoria y costear la urbanización; en definitiva, cumplir las cargas que recaen sobre los propietarios afectados por una actuación urbanística.
2. La asunción por la Administración actuante de la ejecución de las obras de urbanización.
3. La posibilidad de la colaboración de los propietarios en la ejecución de las obras de urbanización mediante las asociaciones administrativas de colaboración.
4. La aplicación del sistema de cooperación requiere la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución, salvo que sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de beneficios y cargas.

10.2.3.- Reparcelación

La aplicación del sistema de cooperación exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución, salvo que ésta sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de los beneficios y cargas.

Se define la reparcelación como la agrupación de fincas comprendidas en la unidad de ejecución para su nueva división ajustada al planeamiento, con adjudicación de las parcelas resultantes a los interesados en proporción a sus respectivos derechos.

La reparcelación tiene por **objeto** distribuir justamente los beneficios y cargas de la ordenación urbanística, regularizar la configuración de las fincas, situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación con arreglo al planeamiento y localizar sobre parcelas determinadas y en esas mismas zonas el aprovechamiento que, en su caso, corresponda a la administración actuante.

En relación al contenido y desarrollo de la reparcelación, se realiza una profunda y sistemática regulación en el Capítulo II del Reglamento de Ejecución (D. 303/97) al que nos remitimos. En éste se analizan y dan solución a distintos aspectos que en la práctica se producen, como: el contenido de la memoria, las circunstancias de las fincas aportadas, definición y adjudicación de las resultantes, cargas existentes, contenido de la cuenta de liquidación, propietarios desconocidos o en paradero desconocido, errores en el proyecto, operaciones jurídicas complementarias y el tratamiento a la administración actuante.

10.3.- SISTEMA DE EXPROPIACIÓN

10.3.1.- Concepto

La ejecución del planeamiento por el sistema de expropiación supone la eliminación, desde el principio, de los particulares y la asunción por la Administración del protagonismo exclusivo del proceso, bien mediante gestión directa, bien mediante concesionarios interpuestos.

10.3.2.- Ejecución del sistema

El sistema de expropiación podrá aplicarse en dos supuestos distintos:

- a) Por polígonos o unidades de actuación completos y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos en los mismos, es decir en ejecución sistemática del planeamiento. Este supuesto es el que analiza con profundidad el TR y el reglamento.
- b) Para la ejecución de los sistemas de ordenación urbanística del territorio o la de alguno de sus elementos, o para realizar actuaciones aisladas.

- Procedimiento

a) Ejecución por polígonos completos.

Cuando la ejecución de los Planes se realice por el sistema de expropiación, la delimitación de los polígonos o unidades de actuación deberá acompañarse de una relación de propietarios y de una descripción de los bienes o derechos afectados, redactados de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa.

El expropiante podrá optar entre seguir la **expropiación individualmente** para cada finca o aplicar el **procedimiento de tasación conjunta** de acuerdo con lo dispuesto a continuación:

1. El proyecto de expropiación será expuesto al público durante el plazo de un mes, al objeto de que los interesados, a quienes deberá notificarse las correspondientes hojas de aprecio, puedan formular las observaciones y reclamaciones concernientes a la titularidad o valoración de sus respectivos derechos.
2. Una vez informadas por la administración actuante, se elevará el expediente a la Comisión de Urbanismo para su resolución.
3. La resolución será notificada individualmente a los titulares de bienes y derechos efectuados. Si los interesados, dentro de los veinte días siguientes, manifiestan por escrito su disconformidad con la valoración establecida por la Comisión de

Urbanismo, con alegación, si es preciso, de cuanto estimen pertinente a su derecho, la Comisión de Urbanismo dará traslado del expediente al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa para la fijación del justiprecio, conforme a los criterios de valoración establecidos por esta Ley. En caso contrario, el silencio del interesado se considerará como aceptación de la valoración fijada por la Comisión de Urbanismo, entendiéndose determinado definitivamente el justiprecio.

4. La resolución de la Comisión de Urbanismo implicará la declaración de urgencia de ocupación de los bienes o derechos afectados, y el pago o depósito del importe de la valoración establecida por la misma producirá los efectos previstos en los números 6, 7 y 8 del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa.

b) Ejecuciones aisladas.

La aplicación de la expropiación forzosa para la ejecución de los sistemas o de alguno de sus elementos como actuaciones aisladas, exigirá la formulación de la relación de propietarios y descripción de bienes y derechos, que deberá ser aprobada por el Organismo expropiante, previa la apertura de un período de información pública por un plazo de quince días. En estos supuestos se aplicará siempre el procedimiento de la Ley de Expropiación Forzosa.

El coste de las expropiaciones a que se refiere el artículo anterior podrá ser repercutido sobre los propietarios que resulten especialmente beneficiados por la actuación urbanística, mediante la imposición de contribuciones especiales.

10.4.- EJECUCIÓN DE PLANES DE ORDENACIÓN POR SECTORES DE URBANIZACIÓN PRIORITARIA

10.4.1.- Introducción

Con la regulación de la ejecución de sectores denominados de "urbanización prioritaria", se pretende en la normativa Catalana que determinadas zonas del territorio que reúnan una serie de características, que posteriormente analizaremos, sean urbanizadas lo más rápidamente posible, "actuación urbanizadora inmediata" como denomina la Ley, facilitando para ello la gestión y previendo una rápida aprobación del planeamiento.

El artículo 197 del Texto refundido indica que "Serán sectores de urbanización prioritaria los suelos urbanizables programados de los planes generales o aquellos suelos aptos para ser urbanizados según normas subsidiarias, para usos residenciales, industriales u otros, que sean objeto de esta declaración y delimitación".

Para la declaración de esta actuación urbanizadora inmediata, se justifica por la concurrencia de especiales circunstancias urbanísticas de:

- Emplazamiento y contigüidad a los grandes sistemas urbanos de Cataluña.
- Presión urbanizadora o demográfica.
- Proximidad a explotaciones extractivas, industriales y otras análogas.

Los requisitos exigidos para dicha declaración son los siguientes:

- a) **Idoneidad de los terrenos.** Para que los terrenos puedan ser declarados de urbanización prioritaria han de reunir las siguientes condiciones específicas:

- Que se trate de suelos clasificados de urbanizables programados o aptos para ser urbanizados para usos residenciales e industriales.
 - Que no dispongan de obra urbanizadora ya ejecutada al amparo del planeamiento parcial.
 - Que las edificaciones existentes, por su importancia, por el estado de ocupación y por el uso, no obstaculicen la gestión inmediata del sector.
- b) **Superficie.** La extensión de las actuaciones de urbanización prioritaria será como mínimo de 3 Ha y en ningún caso podrá sobrepasar la superficie necesaria para absorber el 30 por 100 de las necesidades del decenio en materia de vivienda. Estas necesidades de vivienda se calcularán en función de la estructura de edades y con independencia de las viviendas construidas.
- c) **Procedimental.** Que se realice la declaración mediante un procedimiento específico que se determina en el TR, que seguidamente se analizará.

10.4.2.- Procedimiento de declaración

El procedimiento se regula en el artículo 198 del TR y se compone de las siguientes fases:

- a) **Propuesta de delimitación.** Se solicitará por las corporaciones municipales interesadas o de la Dirección General de Urbanismo, visto el informe de la Comisión de Urbanismo o de la entidad metropolitana correspondiente.

La documentación del expediente de declaración de sector de urbanización prioritaria ha de contener:

- El plano de emplazamiento a escala 1:5.000.
 - La delimitación del ámbito sobre un plano topográfico a escala 1:1.000 como mínimo, con la representación gráfica del estado físico de los terrenos y la delimitación de las fincas.
 - La relación de los propietarios incluidos en la delimitación.
 - La descripción de los bienes y de los derechos dentro del ámbito delimitado.
 - La determinación de la administración actuante.
 - La memoria justificativa de la actuación.
- b) **Exposición Pública.** La propuesta de delimitación de los sectores de urbanización prioritaria será expuesta al público durante el plazo de un mes. Cuando la iniciativa sea de la Dirección General de Urbanismo, se dará audiencia de un mes a la corporación municipal y, si es preciso, a la entidad metropolitana. Posteriormente se someterá a la Comisión de Urbanismo de la Generalidad o a la entidad metropolitana correspondiente.
- c) **Aprobación.** La declaración de sector de urbanización prioritaria será acordada por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas. Esta declaración ha de determinar cuál será la administración actuante que tramitará los proyectos oportunos.

10.4.3.- Efectos de la declaración

La declaración de sectores de urbanización prioritaria tiene por efecto específico:

- a) La aplicación del régimen de ejecución en los sectores de urbanización prioritaria por el sistema de cooperación. El proyecto de reparcelación, redactado de oficio por la administración actuante, se aprobará definitivamente antes de doce meses de la aprobación definitiva del Plan Parcial o bien de la fecha de publicación en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» de la declaración de sector de urbanización prioritaria, si el Plan ya estuviese aprobado antes de la fecha de la declaración.
- b) La declaración de interés inmediato de edificación en el plazo máximo de tres años, contados a partir de la firmeza en vía administrativa del proyecto de reparcelación.
- c) El interés inmediato de la ejecución de las obras de urbanización, a partir de la aprobación definitiva del proyecto de urbanización, en los plazos que se señalen reglamentariamente.
- d) La redacción y la aprobación inicial del plan parcial y de los proyectos de urbanización necesaria para la ejecución de la obra urbanizadora, en el plazo de seis meses contados desde la fecha de la publicación de la declaración en el DOGC.
- e) El acuerdo comportará la notificación e inscripción de aquél en el Registro de la Propiedad y la notificación de la declaración a los particulares propietarios de las fincas incluidas en la delimitación.
- f) Las obras de urbanización deben realizarse por la administración actuante. Los propietarios de terrenos o las empresas u organismos que costeen las obras de urbanización están obligados a depositar, en el plazo de un mes contado desde la fecha del requerimiento, las cantidades a cuenta de la obra urbanizadora a efectuar en los seis meses siguientes, sin perjuicio de las medidas especiales sobre créditos.

XI.- EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA

Como ya se ha indicado, para el desarrollo del Suelo Urbanizable no programado es necesaria la formulación del llamado Programa de Actuación Urbanística (P. A. U.). Habiéndose ya estudiado su concepto y contenido, analizaremos aquí la ejecución del mismo.

El Texto Refundido regula la materia en los artículos 215 a 222, estableciendo en primer lugar las formas de su formulación y ejecución, por la propia Administración o por los particulares, y en este último caso, la adjudicación por concurso de cualquiera de estas modalidades. Analizaremos ello detenidamente.

11.1.- FORMULACIÓN DEL P. A. U.

Comprende en realidad dos aspectos distintos: la formulación o redacción del Programa de Actuación Urbanística y su ejecución o desarrollo práctico una vez formulado. El TR prevé que pueda realizarse de distintas maneras:

1 - Formulación y ejecución directa por la Administración de los programas de actuación urbanística.

Las Entidades locales y, en su caso, las entidades urbanísticas especiales competentes podrán formular y ejecutar directamente programas de actuación urbanística, de acuerdo con las previsiones del Plan General, y sin detrimento de los programas en él establecidos, sin que sea necesario, en este supuesto, la convocatoria del concurso.

Por otro lado, también podrán formularse y ejecutarse programas de actuación urbanística, sin previa convocatoria de concurso, cuando se trate de la urbanización de terrenos destinados a instalaciones de actividades relevantes o de especial importancia económica y social, y así lo acuerde el Consejo Ejecutivo mediante Decreto, a propuesta del Consejero de política Territorial y Obras Públicas y del competente por razón de la materia, previo informe de las Corporaciones Locales interesadas y de la Comisión de Urbanismo de Cataluña, y dictamen de la Comisión jurídica Asesora. En el decreto se determinarán las obligaciones que debe cumplir el adjudicatario.

2 - Formulación por la Administración y concurso para la ejecución.

En el caso de haberse formulado directamente programas de actuación urbanística por las Entidades locales y, en su caso, las entidades urbanísticas especiales competentes, se podrán convocar concursos para la ejecución y desarrollo de los mismos, con sujeción a las leyes y disposiciones que regulan sus respectivas competencias. Las bases del correspondiente concurso se ajustarán a lo que se establecerá a continuación.

3 - Concursos para la formulación y la ejecución de programas de actuación urbanística.

En este supuesto se oferta a concurso tanto la redacción o formulación como la ejecución. En este sentido, el art. 215 establece que las Entidades locales y, en su caso, las entidades urbanísticas especiales competentes, de oficio o a instancia de parte, podrán convocar concursos para la formulación y ejecución de programas de actuación urbanística, de conformidad con las determinaciones y los criterios que, a este efecto, señale el Plan General.

El concurso puede sintetizarse de acuerdo con las siguientes fases:

1.- Convocatoria del concurso.

Comienza con la convocatoria del concurso por parte de la administración actuante en la que se establecerán las bases del mismo, que serán redactadas y aprobadas por la Entidad que lo convoque, y que contendrán:

- Las zonas aptas para la localización de las actuaciones.
- La magnitud de las superficies urbanizables.
- Las exigencias mínimas del planeamiento en relación con las determinaciones y criterios que a estos efectos establezca el Plan General, con señalamiento de los usos generales a que se destine la presente Ley.
- Las garantías y sanciones en caso de incumplimiento.
- Las demás circunstancias que configuren la referida actuación.

En las bases se concretarán, asimismo, las demás obligaciones que deben asumir los adjudicatarios respecto a la ejecución del programa, que comprenderán, cuando menos, las siguientes:

- a) Cesión gratuita a la Entidad Local o, si es preciso, a la Urbanística especial competente, de los terrenos destinados a viales, parques y jardines públicos y otros servicios y dotaciones de interés general, que en ningún caso podrán ser inferiores a las establecidas en esta Ley.
- b) Construcción de la red viaria completa de la zona de actuación y de las redes de abastecimiento de agua y energía eléctrica, saneamiento, alumbrado público y demás servicios que, en su caso, se prevean.
- c) Construcción de las necesarias conexiones en el exterior de la zona de actuación, con las redes señaladas en el apartado anterior.
- d) Previsión y ejecución de dotaciones adecuadas a las dimensiones y finalidad de la actuación que, cuando se trate de uso residencial, consistirán, como mínimo, en la creación de espacios verdes públicos y en la construcción de centros docentes, sociales y comerciales.
- e) La cesión del 10 por 100 del aprovechamiento medio podrá sustituirse por mayores obligaciones que, a tal efecto, establezcan las bases.
- f) Los precios máximos de venta o alquiler de las edificaciones, cuando en las propias bases así se exija.

2.- Presentación de ofertas.

Los particulares formularán sus ofertas en el plazo establecido, de acuerdo con las bases establecidas, requiriendo expresamente el art. 178 la presentación de avances de planeamiento.

3.- Adjudicación.

La adjudicación del concurso se otorgará por la misma Entidad que lo convocó. En el acto de adjudicación se determinará el sistema de actuación aplicable y se aprobará el avance de planeamiento presentado por el concursante seleccionado, a los efectos del artículo 103, con las modificaciones que, en su caso, procedieran. No obstante ello la presentación del avance de planeamiento no limitará las facultades de la Administración respecto a la aprobación del Programa de Actuación Urbanística y planes parciales que lo desarrollen.

4.- Redacción del Programa de Actuación Urbanística.

Adjudicado el concurso, se procederá por el concursante seleccionado a redactar el correspondiente programa de actuación de acuerdo con el avance de planeamiento aprobado y con sujeción a las determinaciones previstas en la ley para los P. A. U., y en concreto por el artículo 82.

11.2.- EJECUCIÓN DEL P. A. U.

Los programas de actuación urbanística se ejecutarán por el sistema de compensación (si el adjudicatario ostentara la titularidad de los terrenos), por cooperación o por el de expropiación, correspondiendo al adjudicatario la condición jurídica de beneficiario. La determinación del sistema se efectuará por la Administración en la forma prevista por la propia Ley.

Seguidamente el TR establece varias disposiciones de carácter especial:

1.- A efectos expropiatorios, la aprobación del programa de actuación urbanística implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación de los terrenos necesarios para el enlace de la zona de actuación con los correspondientes elementos de los sistemas generales.

2.- El incumplimiento de las obligaciones contraídas por el adjudicatario facultará a la Administración para la resolución del Convenio y para declarar la caducidad del programa de actuación urbanística respecto de la parte pendiente de ejecución, sin perjuicio de las medidas que procedan, establecidas en las bases del concurso.

XII.- FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN E INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO DEL SUELO

12.1.- INTRODUCCIÓN

Como ya se ha indicado, la normativa catalana sigue fundamentalmente la línea del TR 76. Así establece la cesión del 10% del aprovechamiento medio del sector y analiza distintos instrumentos de intervención en el mercado de suelo.

En concreto, se analizan los siguientes instrumentos para el "Fomento de la Edificación", como medios para evitar la especulación del suelo, lograr un desarrollo urbanístico adecuado y favorecer la promoción de viviendas protegidas:

- Se establecen distintos plazos para la realización de la edificación, determinando en caso de incumplimiento, su sometimiento a venta forzosa y su inclusión en el Registro municipal de solares.
- Se establecen y regulan los Patrimonios Municipales de Suelo.
- Se institucionaliza la constitución del derecho de superficie.
- Se prevé la enajenación de suelo por el Instituto Catalán del suelo.

12.2.- PLAZOS DE EDIFICACIÓN Y ALINEACIÓN FORZOSA DE EDIFICACIONES

12.2.1.- Plazo para edificar

Para evitar la retención especulativa de solares, el TR impone la obligación de edificar en los plazos determinados, bien por el planeamiento municipal o, en ausencia de ello, los establecidos en la propia Ley.

En concreto los **plazos para la edificación** los establece el artículo 223 del TR que al indicar que el propietario de solares deberá emprender la edificación dentro de los plazos siguientes:

1. En primer lugar, en el fijado en el Plan o Programa de Actuación Urbanística o en los determinados para la ejecución de planes de ordenación por sectores de urbanización prioritaria.
2. Si no estuviera determinado, el plazo será el siguiente:
 - a) De dos años, contados desde que la parcela, que merezca la clasificación de solar, esté comprendida en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, si el propietario de la parcela hubiere cedido los terrenos y costado la urbanización.

- b) De tres años, a contar de la recepción provisional de las obras de urbanización en los demás casos.

3. Dichos plazos serán prorrogables en función de distintas causas por:

- a) Un año, si lo acordare el Ayuntamiento mediante justa causa.
- b) Dos años, en virtud de resolución motivada de la Comisión de Urbanismo.
- c) Por más tiempo, mediante acuerdo del Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, fundado en el exceso de solares edificables.

Se establecen, además, distintas consideraciones generales que desarrollan y matizan esta obligación de edificar, en concreto:

- Aun cuando solo nos hemos referido a solares, tendrán también la consideración de solares, a los efectos del plazo, las fincas en las que existieren construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas en el lugar en que se radiquen.
- Los plazos señalados para la edificación no se alterarán, aunque durante los mismos se efectuaren diversas transmisiones de dominio.
- Las Corporaciones públicas y las empresas industriales que poseyeren o adquirieren solares para ampliaciones o futuras necesidades justificadas podrán retenerlos sin edificar por plazos superiores a los previstos, previo acuerdo del Ayuntamiento, oído el correspondiente Servicio Territorial del Departamento de Industria y Energía y aprobado por el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas.

12.2.2.- Venta forzosa

Transcurrido el plazo correspondiente y el de prórroga, en su caso, sin que el propietario hubiere emprendido y seguido a ritmo normal la edificación de un solar ajustada al Plan, se producirán las siguientes consecuencias:

- a) La parcela quedará inmediatamente en venta forzosa, lo que significa que el propietario no podrá iniciar construcción alguna, siendo apartado del proceso edificador.
- b) Será individualizada e inscrita por el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona, en el Registro Municipal de Solares.
- c) Se producirá la iniciación del expediente de valoración, cuyo resultado final se hará constar en el mismo Registro. Éste se fundará en su valor urbanístico, teniéndose en cuenta, en su caso, las indemnizaciones que hayan de abonarse a los titulares de derecho de arrendamiento u otros análogos al extinguirse los mismos.

El procedimiento de enajenación forzosa del solar se realiza mediante su cesión directa o subasta según los casos, permitiéndose la intervención del propietario para paliar los efectos negativos que se le irrogan con determinadas condiciones. Analizaremos brevemente los distintos supuestos:

- a) Venta Directa.

Cualquier persona podrá adquirir, transcurridos los plazos de retención por el propietario, un solar o finca incluida en el Registro y solicitar del Ayuntamiento que lo

expropié y se lo adjudique íntegramente con arreglo a la valoración, siempre que el peticionario asuma los compromisos de edificar según Plan e ingresar en la Depositaria de Fondos Municipales, con quince días de antelación, en pago del justiprecio, la cantidad necesaria para abonarlo.

No obstante ello, en cualquier momento el Ayuntamiento podrá expropiar de oficio los solares y fincas en situación de venta forzosa para edificarlos.

b) Subasta pública.

El Ayuntamiento, al transcurrir dos años sin que se hubiere ejercitado alguna de las facultades reguladas por el artículo anterior, sacará a subasta el inmueble, bajo el tipo de licitación que resultare del justiprecio y con la cláusula de que el adquirente habrá de edificar según el Plan.

La subasta se desarrollará con arreglo a los preceptos que regulan la contratación de las Corporaciones Locales y el artículo 228 del TR, pero a solicitud del propietario, antes de la celebración de la misma, podrá acordarse que se admitan licitaciones a la alza.

Si resultase precio superior al tipo de licitación, la diferencia quedará a beneficio del propietario expropiado.

Si la subasta fuere declarada desierta se convocará de nuevo, en el plazo de seis meses, con rebaja del precio tipo en un 25 por 100. Si la segunda subasta quedare también desierta, el Ayuntamiento, en el plazo de los seis meses siguientes, podrá adquirir el inmueble por el precio mínimo licitatorio y con destino a la edificación conforme al Plan.

En el caso de que la segunda subasta también fuere declarada desierta, el estado de venta forzosa del inmueble quedará en suspenso por un año, durante el cual el propietario podrá emprender y continuar la edificación a ritmo normal. Caducado este plazo sin que el propietario lo hubiere efectuado, el inmueble volverá a estar en situación permanente de venta forzosa, con arreglo al tipo de valoración resultante de la última subasta.

c) Enajenación por el propietario.

El propietario de inmueble en situación de venta forzosa podrá actuar para poner en mercado el solar, mediante la enajenación directa o venta pública, con las condiciones que se regulan en el artículo 229 del TR.

Los adquirentes de los solares quedarán obligados a iniciar o reanudar las obras de edificación en el plazo de un año, a partir de la fecha de toma de posesión de la finca, e imprimirles el desarrollo adecuado para su normal terminación. No obstante ello, en circunstancias excepcionales y justificadas, los Ayuntamientos podrán prorrogar por otro año como máximo el cumplimiento de la mencionada obligación.

Si el adquirente no cumpliera sus obligaciones en orden a la edificación, el Ayuntamiento lo declarará así, de oficio o a instancia de cualquier interesado.

Dentro de los dos meses siguientes a esta declaración, el propietario expropiado podrá ejercitar el derecho de reversión si se comprometiere a iniciar o seguir la construcción en el plazo de seis meses desde que tomare posesión. Como pago de la

reversión se abonará el 75 por 100 del precio satisfecho por la adquisición, incrementado con el valor de las construcciones aprovechables.

Si el antiguo propietario no ejercitare en tiempo y forma el derecho a reversión, el Ayuntamiento podrá expropiar en iguales condiciones.

12.3.- LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO

12.3.1.- Concepto

El TR establece la obligación de constituir patrimonios públicos de suelo a los ayuntamientos en que concorra alguna de las siguientes circunstancias:

- Los Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes.
- Los que voluntariamente lo acuerden.
- Aquellos municipios que señale el Consejero de Política Territorial y Obras Públicas, aun cuando no tengan dicha población.

Los caracteres del patrimonio municipal del suelo son los siguientes:

1. **Carácter obligatorio.** El artículo 131 impone esta expresa obligación (“constituirán su respectivo patrimonio municipal del suelo”); acentuando la misma, establece el artículo 137 del TR que los Ayuntamientos han de prever específicamente en sus presupuestos las partidas para la constitución, conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo. La cuantía del gasto no puede ser inferior al 5 por 100 del total consignado en los capítulos I y II de dicho presupuesto.
2. **Finalidad.** El Patrimonio municipal del suelo tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización. El volumen patrimonial se atemperará a las necesidades del Plan General y a los medios económicos de cada Ayuntamiento.

En esta línea, el artículo 289 del TR 92 estatal dispone que “deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros más de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico”.
3. **Principio de subrogación real.** Los ingresos obtenidos por la gestión urbanística mediante enajenación de terrenos del Patrimonio se destinarán a la conservación y ampliación del mismo, no pudiendo destinarse a otros fines.
4. **Administración.** Los municipios podrán gestionarlos en las formas admitidas por la legislación de régimen local, pudiendo ser administrados por organismos o empresas públicas.
5. **Enajenación y transmisión.** Las enajenaciones de terrenos del patrimonio estarán supeditadas a la conveniencia de edificarlos o al cumplimiento del Plan General, dentro de los plazos que, en uno y otro caso, se señalaren.

12.3.2.- Adquisición

La adquisición de terrenos para construir el Patrimonio se verificará conforme al programa de actuación del Plan General Municipal de Ordenación Urbana, si estuviera aprobado.

También para formar reservas de suelo se podrán adquirir mediante expropiación, previa aprobación por la Comisión de Urbanismo de un proyecto integrado por memoria justificativa y plano delimitador de la superficie correspondiente.

Cuando resultaran incluidos en el Plan bienes de propios, quedarán afectados al Patrimonio municipal del suelo.

12.3.3.- Cesión

El TR prevé distintas formas de cesión de los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, si bien con carácter general se ajustará a los requisitos establecidos en la legislación de régimen local, con observancia de las peculiaridades derivadas de la finalidad urbanística.

Las distintas formas de cesión son las siguientes:

a) Subasta.

La enajenación con carácter general requerirá subasta pública, cuyo tipo de licitación será el valor urbanístico o, si excediere de éste, el que resulte de sumar al importe de adquisición la parte proporcional de las obras y servicios establecidos, gastos complementarios de gestión o preparación, alojamiento para familias o Empresas radicadas e indemnizaciones satisfechas.

b) Cesión directa.

La enajenación de terrenos del Patrimonio municipal del suelo podrá efectuarse directamente por el precio que correspondiera en caso de subasta para los siguientes fines:

- Edificios públicos destinados a organismos oficiales.
- Edificios de servicio público, de propiedad pública o particular, que requieran un emplazamiento determinado sin propósito especulativo, como centros parroquiales, culturales, sanitarios o instalaciones deportivas.
- Construcción de viviendas por organismos oficiales.

Con los mismos requisitos señalados anteriormente, también podrán enajenarse directamente terrenos para edificar viviendas a los peticionarios siguientes:

- Entidades de carácter benéfico y social que sean promotoras de viviendas de protección oficial.
- Personas económicamente débiles, en operaciones de conjunto aprobadas por la administración competente, a iniciativa propia o de las Corporaciones Locales.

También se acudirá a ella cuando la subasta para la enajenación prevista quedare desierta. Esta enajenación deberá realizarse con las siguientes condiciones:

- Dentro del plazo máximo de un año.
- Con arreglo al precio tipo de licitación.
- Estableciendo la obligación de comenzar la edificación en el plazo de seis meses y terminarla en otro adecuado a la importancia de la misma.

c) Cesión directa por precio inferior o gratuita.

Cuando la permanencia de los usos a que se destinen los terrenos lo requiera, las Entidades Locales podrán ceder directamente, por precio inferior al de coste o con carácter gratuito, el dominio de terrenos en favor de Entidades o Instituciones Públicas para destinarlos a fines que redunden en beneficio manifiesto de los respectivos municipios.

Estas cesiones precisarán que los bienes sean destinados para atender necesidades de viviendas de carácter social en las condiciones y con las formalidades establecidas reglamentariamente.

12.4.- DERECHO DE SUPERFICIE

12.4.1.- Concepto

El Derecho de Superficie es definido por Xavier O'Callaghan como el "Derecho real que confiere a su titular el poder edificar (en su variedad urbana) o plantar (en la rústica) y mantener la edificación o plantación de su propiedad, en suelo, subsuelo o suelo propiedad de otra persona (que es quien sufre, como gravamen, el derecho de superficie)". Es pues una derogación del principio romano de "superficies solo cedit".

En este derecho concurren:

- 1) Un derecho de propiedad sobre el suelo: derecho de propiedad ordinario, que se haya gravado por el derecho de superficie.
- 2) Un derecho de propiedad sobre la edificación o plantación, cuyo propietario es el superficiario.
- 3) Un derecho real, autónomo y sustantivo, derecho de superficie, sobre cosa ajena, el suelo, de goce, que permite a su titular, el superficiario, tener la edificación o plantación en aquel suelo.

Centrándonos en el **Derecho de Superficie Urbanístico**, la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1956 indicaba que el fomento de la edificación no precisa ni aconseja, a veces, la enajenación de los terrenos; basta la constitución del derecho de superficie.

La experiencia extranjera muestra las intensas posibilidades de esta figura jurídica que a la vez facilita la construcción, evita la especulación en edificios y terrenos y reserva el aumento del valor del suelo para el propietario. De aquí que se admita la constitución del derecho de superficie para entidades públicas o por los particulares.

El propósito que animó la Ley del Suelo no fue acompañado del éxito, no obstante lo cual, la Ley de 1975, seguida por el TR 92 (gran parte de cuya regulación dejó vigente la STC 61/97), insisten en su mantenimiento y los potencian.

Es decir, las normas por las que se rige son las siguientes:

- Artículos 240 a 243 del TR de 1990 de Cataluña.
- Artículos 287 a 290 del TR 92 (estatal), declarados vigentes en su mayor parte, tanto por la Ley 6/98 como por la STC 61/97.
- Título Constitutivo de dicho derecho.
- Subsidiariamente, por las normas del Derecho privado (art. 1.611 del Código Civil).

12.4.2.- Constitución

Podrán constituir derecho de superficie tanto las entidades públicas como los particulares, en concreto, de acuerdo con el artículo 240 del TR de Cataluña:

- a) La Generalitat de Cataluña, las Entidades locales y Urbanísticas especiales y las demás personas públicas podrán constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad, con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, cuyo derecho corresponde al superficiario.
- b) El mismo derecho asiste a los particulares, sin la limitación de destino prevista en el apartado anterior.

La constitución del derecho de superficie deberá ser en todo caso formalizada en escritura pública y, como requisito constitutivo de su eficacia, inscribirse en el Registro de la Propiedad.

El derecho de superficie será transmisible y susceptible de gravamen con las limitaciones que se hubieren fijado al constituirlo.

12.4.3.- Contenido

La concesión de este derecho puede hacerse a título oneroso, por precio inferior a su coste o con carácter gratuito, y cuando lo realicen personas públicas ha de efectuarse por cualquiera de los medios siguientes:

- Subasta.
- Adjudicación directa que sólo puede ser por precio inferior al de este derecho o gratuita cuando los terrenos se destinen a viviendas de carácter social y edificios públicos para organismos oficiales, edificios de servicio público, y que requiere en todo caso la autorización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, o en su caso del correspondiente órgano regional.
- Por adjudicación directa o como consecuencia de haberse procedido a una expropiación parcial del dominio del suelo, por así permitirlo la ejecución del Plan.

Cuando se constituyere a título oneroso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada por la concesión o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unas u otros, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo que se hubiera pactado al constituir el derecho de superficie.

El contenido del derecho de superficie comprende la ocupación de los terrenos correspondientes y su aprovechamiento en edificación. El derecho de superficie es además, de conformidad con su regulación en la Ley del Suelo, transmisible y susceptible de gravamen.

12.4.4.- Extinción

El derecho de superficie se extingue si no se edifica en el plazo establecido en la licencia.

El plazo del derecho de superficie es variable según sea concedido por particulares o por la Administración:

- a) No podrá exceder de 75 años en el concedido por los Ayuntamientos y demás personas públicas.
- b) No podrá exceder de 99 años en el convenido entre particulares.

Cuando se extinga el derecho de superficie por haber transcurrido el plazo, el dueño del suelo hará suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiere constituido aquel derecho.

La extinción del derecho de superficie por decurso del término provocará, asimismo, la extinción de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario.

12.5.- ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES DEL INSTITUTO CATALÁN DEL SUELO

Los terrenos enajenados por el Instituto Catalán del Suelo han de ser edificados en el plazo fijado en el acto de enajenación y no son susceptibles de ser transmitidos independientemente de las viviendas que se construyan, las cuales han de ser utilizadas durante diez años como domicilio permanente. El incumplimiento de ello determinará la aplicación de la expropiación forzosa por causa de interés social.

Los Ayuntamientos en cuyo término municipal radican los bienes han de cuidar del cumplimiento y, en cuanto haya indicios racionales de incumplimiento de los propietarios, han de informar al Instituto, a los efectos de lo que prevé el punto anterior y sin perjuicio de las funciones que legalmente le corresponden. Para ello, el INCASOL les ha de informar anualmente sobre los terrenos enajenados y sobre las condiciones incluidas en los actos de enajenación.

XIII.- DISCIPLINA URBANÍSTICA

13.1.- INTRODUCCIÓN

La disciplina urbanística o control de la legalidad urbanística se regula en Cataluña en el Capítulo II del Título III, "Intervención en la Edificación y uso del suelo".

Dicho capítulo analiza los distintos aspectos de la disciplina urbanística clásicos, pudiendo sistematizarse a efectos de exposición en los siguientes:

- Licencias.
- Órdenes de ejecución.
- Ruina.
- Policía urbanística: inspección e infracciones.

Los analizaremos.

13.2.- LICENCIAS URBANÍSTICAS

El artículo 247 del TR establece que estarán sujetos a licencia los actos de edificación y uso del suelo, tales como:

- Las parcelaciones urbanas.
- Los movimientos de tierra.
- Las obras de nueva planta.
- Las obras de modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes.
- La primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos.
- La demolición de construcciones.
- La colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública.
- Los demás actos que señalen los Planes.

Los actos anteriores que se promuevan por Órganos del Estado, de la Generalidad o entidades de Derecho público que administren bienes estatales estarán igualmente sujetos a licencia municipal.

Cuando los actos de edificación y uso del suelo se realizaren por particulares en terrenos de dominio público, se exigirá también licencia, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público.

1. **Competencia.** La competencia para otorgar las licencias corresponderá al Ayuntamiento, salvo en los casos excepcionales previstos en el TR, debiendo, toda denegación de licencia, ser motivada.

2. **Procedimiento para su otorgamiento.** El procedimiento para la concesión de las licencias se ajustará a lo establecido en la Legislación de Régimen local, así como las normas que resulten aplicables por razón de la materia, como la del dominio público, aguas, carreteras, etc. En ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo facultades en contra de las prescripciones de la Ley, de los Planes, Proyectos, Programas y, en su caso, de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento.
3. **Caducidad.** Establece el art. 249 que todas las licencias habrán de prever un plazo para comenzar las obras proyectadas y otro para acabarlas. La caducidad de las licencias se declarará cuando se produzca alguna de estas circunstancias:
 - No se inicie la obra en el plazo de un año desde el otorgamiento de la Licencia.
 - Si comenzadas en plazo, no se acaban en tres años.

No obstante ello, se prevé la posibilidad de una prórroga automática y por solicitud del titular.

13.3.- ÓRDENES DE EJECUCIÓN

Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.

Cuando esto no se realice, mediante las denominadas órdenes de ejecución, las administraciones urbanísticas impondrán coactivamente las obras necesarias para el cumplimiento de dicha obligación, pudiendo incluso realizarlas por sí en sustitución del propietario que no las realice a tiempo, repercutiéndole el importe de las mismas.

No obstante ello, las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la entidad que las ordene cuando rebasaren este límite para obtener mejoras de interés general, pues se les impone vinculaciones de carácter singular. Por ello, los propietarios de bienes incluidos en los catálogos podrán recabar, para conservarlos, la cooperación de las Entidades Locales, que la prestarán en condiciones adecuadas.

13.4.- RUINA

El artículo 253 del TR indica que cuando alguna construcción o parte de ella estuviese en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera.

Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:

- a) Daño no reparable técnicamente por los medios normales.
- b) Coste de la reparación superior al 50 por 100 del valor actual del edificio o plantas afectadas.
- c) Circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble.

No obstante lo expuesto, ante ruina inminente (esto es: cuando exista peligro y urgencia si se demora la actuación), puede eludirse la audiencia a los sujetos aludidos, adoptando el Alcalde, bajo su propia responsabilidad, por motivos de seguridad, las medidas necesarias respecto a la habitabilidad del inmueble y al desalojo de sus ocupantes.

Fuera de estos supuestos, el llamado a ejecutar las obras de demolición (total o parcial) del inmueble, es el propietario del mismo, quedando la ejecución subsidiaria como medio idóneo para paliar el posible incumplimiento del titular.

Asimismo, la declaración de ruina tiene como efecto la automática inclusión del inmueble en el Registro de Solares y Terrenos sin Urbanizar.

13.5.- INSPECCIÓN URBANÍSTICA

La inspección urbanística se ejercerá por la Administración de la Generalidad y por los órganos de la Administración Local, dentro de sus respectivas competencias y de acuerdo con la legislación vigente.

Las corporaciones locales carentes de medios técnicos y de gestión adecuados para la inspección y sanción podrán solicitar a la Generalidad o a otras Entidades Locales competentes la cooperación para hacer efectivos los servicios municipales por medio de sus órganos competentes.

La actuación de la Generalidad ha de encaminarse preferentemente a impedir actividades de parcelación o urbanización que sean ilegales, a proteger los sistemas generales y a defender el orden jurídico de interés supramunicipal.

Los informes resultantes de las inspecciones urbanísticas que realicen organismos de la Generalidad u otros entes locales deberán ser comunicados en todo caso a los Ayuntamientos de los municipios donde aquéllas se realicen.

13.6.- INFRACCIONES URBANÍSTICAS

13.6.1.- Concepto

El artículo 262 define las infracciones urbanísticas como "toda vulneración de las prescripciones contenidas en esta Ley o en los Planes, Programas, Normas y Ordenanzas de conformidad con lo que determinan esta Ley y el Reglamento de Disciplina Urbanística y de acuerdo con la tipificación que las citadas disposiciones legales y reglamentarias establezcan".

Cualquier actuación que contravenga las normas o el planeamiento urbanístico vigente podrá dar lugar a que la autoridad competente adopte las medidas siguientes:

- a) La restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal, con la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística necesarias.
- b) La imposición de sanciones a los responsables previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador.

- c) La exigencia de resarcimiento de daños e indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

Cada una de las actuaciones anteriormente indicadas se seguirán por los órganos, conforme al procedimiento y con las cuantías específicas que para cada infracción regulan los artículos 262 y siguientes a los que nos remitimos para su estudio.

En ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a restaurar el orden urbanístico vulnerado, o reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal.

13.6.2.- Clases

El artículo 263 establece la tipificación de las infracciones urbanísticas, clasificándolas en graves y leves. Así son:

- a) **Infracciones graves.** Son las infracciones que constituyen incumplimiento de las normas relativas a:
- Parcelaciones.
 - Uso del suelo.
 - Alzada, volumen y situación de las edificaciones.
 - Ocupación permitida de la superficie de las parcelas.
- b) **Infracciones leves.** Se consideran leves las restante, es decir las que no tengan la consideración de graves.

13.6.3.- Personas Responsables

Son personas responsables, no solo los autores materiales de los hechos, sino también toda una serie de personas que se encuentran relacionadas con los mismos, incluso aquellos funcionarios que las favorecen.

13.6.4.- Prescripción

En orden a la **prescripción**, se regulan dos aspectos concretos:

- a) **El plazo.** El plazo para la prescripción de las infracciones urbanísticas será de cuatro años.
- b) **Comienzo del cómputo.** Se computarán desde el día en que se hubiera cometido la infracción.