

LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DEL DERECHO URBANÍSTICO Y SU REFLEJO EN LA LEGISLACIÓN DE NAVARRA¹

SUMARIO

- I. UNA SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL**
- II. EFECTOS DERIVADOS DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**
- III. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DEL DERECHO URBANÍSTICO: SU REFLEJO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE NAVARRA**
 - 1. El urbanismo como función pública**
 - 2. La función social de la propiedad**
 - 3. El urbanismo como competencia esencialmente municipal**
 - 4. La concepción estatutaria del derecho de propiedad urbana**
 - 5. La remisión de la ley al planeamiento**
 - 6. La improcedencia de indemnizar los efectos de la ordenación urbanística**
 - 7. La participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los poderes públicos**
 - 8. La distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento**
 - 9. La participación de los ciudadanos en el urbanismo**
 - 10. La utilización racional del suelo: el desarrollo urbanístico sostenible**

1. UNA SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL

El Derecho urbanístico español se ha caracterizado en los últimos veinticinco años por una ininterrumpida sucesión de disposiciones legales tanto estatales como autonómicas.

1. Este estudio tiene como punto de partida mi trabajo "Los principios informadores del Derecho Urbanístico español", publicado en la Revista de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), con el que guarda coincidencias en alguna parte de su texto. No obstante, el contenido de ese trabajo inicial era más reducido que el de éste que aquí se publica y, lógicamente, obedecía a una perspectiva exclusivamente estatal. Analizar la presencia de los principios que han venido informado el Derecho urbanístico español en el ordenamiento urbanístico de Navarra actualmente vigente, exigía una revisión amplia del trabajo originario con las consiguientes y necesarias referencias a la legislación foral y la inclusión de otras modificaciones que se han considerado oportunas. Igualmente, se ha utilizado una parte de la recensión realizada a la obra de Juan-Cruz ALLI ARANGUREN y Juan-Cruz ALLI TURRILLAS, *Manual de Derecho Urbanístico de Navarra*, Colección *Pro Libertate* núm. 3, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2005, para describir la evolución de la legislación urbanística de la Comunidad Foral.

El continuo cambio normativo ha obedecido fundamentalmente a la transformación del ordenamiento urbanístico en un incruento campo de batalla en donde han convergido y combatido ideologías contrapuestas, defensoras unas de los derechos subjetivos de los propietarios inmobiliarios, otras de las libertades de empresa en un marco de economía de mercado y otras del superior interés público de la ciudad como entidad con vida propia. No resulta extraño, pues, que por hacerse con el control del ordenamiento urbanístico hayan rivalizado también en ese periodo las tres principales esferas del poder público: la estatal (dominante en los años anteriores a la Constitución en 1978 y a la que el Tribunal Constitucional le ha abierto con su jurisprudencia un nuevo campo de juego), la regional o autonómica (con amplias responsabilidades legislativas y, en menor parte, ejecutivas desde la promulgación de los Estatutos de Autonomía, debilitada por la expansión del urbanismo como una actividad fundamentalmente local) y la municipal (hoy con la mayor parte de las competencias administrativas de ordenación, gestión y ejecución y, en algunos momentos, enfrentada a las Comunidades Autónomas).

Históricamente, pueden diferenciarse, de forma general, cinco etapas distintas en la evolución del Derecho urbanístico en España:

- *Primera etapa* (hasta 1956). Se inicia en el siglo XIX y termina en el año en que se aprobó la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en lo sucesivo, LS).

En esta etapa inicial, el urbanismo se concibió como una actividad municipal de policía y urbanización de los terrenos, regulada por las decimonónicas leyes de ensanche (1864, 1876 y 1892), diseñadas para la edificación extramuros de la ciudad. La Administración empleó técnicas tales como la "cuadrícula" o manzana edificable, la expropiación -en líneas perfectamente rectas- de los terrenos destinados a anchos viales públicos, o la imposición a los propietarios de los solares resultantes de contribuciones territoriales con recargos.

Las leyes de ensanche tuvieron algunas notables ventajas, hoy ya olvidadas: obedecieron a una concepción "liberal" de la actividad urbanística en donde la intervención administrativa se enfocaba con un carácter mínimo o subsidiario, el urbanismo se desarrolló desde una óptica municipalista por las corporaciones locales, la gestión urbanística se caracterizaba por su sencillez burocrática en comparación con la posterior normativa, las competencias y funciones entre la Administración y el propietario aparecían separadas de forma nítida, y la sensación de orden de sus calles y edificios, así como su estética, ha sido difícil, cuando no imposible, de superar por el urbanismo ulterior, como lo acreditan los ensanches de las principales ciudades, entre ellos los de Pamplona. Como inconvenientes principales, se les imputaron la imprevisión de espacios libres y servicios públicos, la costosa expropiación de terrenos y la injusta distribución de cargas y beneficios entre los propietarios afectados por la edificabilidad².

- *Segunda etapa* (1956-1978). En 1956, la aprobación de la LS³ supuso la instauración de un verdadero código omnicompreensivo de la actividad urbanística.

La codificación supuso un cambio radical del Derecho urbanístico. La fuerza de la nueva Ley fue tal que marcó el urbanismo durante los siguientes cincuenta años, al punto de que sus principios más significativos han permanecido inmutables durante todo este tiempo, informando posteriores leyes estatales y autonómicas de gobiernos de diferentes ideologías. De este modo, siguen vigentes ideas básicas como la ruptura de

2. Sobre esta etapa inicial, vid. BASSOLS COMA, Martín, *Génesis y evolución del Derecho urbanístico español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1973.

3. La Ley del Suelo se modificó por la Ley 19/1975, de 2 de mayo. La refundición de la ley modificada con la modificante dio lugar al Texto Refundido de 1976, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

la concepción romana de la propiedad recogida en el art. 348 del Código Civil, la función social de la propiedad (que lleva, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA y de PAREJO ALFONSO⁴, a que el *ius aedificandi* deje de ser una decisión del *dominium* para pasar a serlo del *imperium*, del poder público) y la afirmación del urbanismo como una función pública, esto es, como una responsabilidad indeclinable y principal de los poderes públicos -en particular, de la Administración- para promover como fin público la ordenación urbanística de todo el territorio nacional (art. 1 LS) al margen del derecho de los particulares.

El nuevo contenido del Derecho urbanístico que diseñó la LS, se nutrió de los conceptos de "planeamiento", al que consideró como la base fundamental de toda ordenación urbanística; "régimen jurídico del suelo" o estatuto legal del derecho de la propiedad urbana; "ejecución de la urbanización", para describir la conversión del plan urbanístico en una obra pública real; y "fomento e intervención de las facultades dominicales relativas al uso del suelo", denominación que comprendía diversas técnicas administrativas con directa repercusión sobre los derechos inmobiliarios (licencias, órdenes de ejecución, declaración de ruina, infracciones y sanciones...).

La LS de 1956 nació en plena dictadura con el objetivo de intentar dar una apariencia de sometimiento del Estado franquista al Derecho, junto a otras leyes de la relevancia de la Ley de Expropiación Forzosa, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo o la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. Se modificó en 1975 en plena crisis energética mundial con una visión excesivamente desarrollista que se mostraría fuera de lugar y en la que el suelo urbano se concebía como un espacio de poco interés urbanístico, y el suelo no urbanizable como un bien prácticamente intocable.

Además, en contraposición con las precedentes y más liberales leyes de ensanche, la LS irrumpió con un marcado intervencionismo sobre el derecho de la propiedad al que toleraba como un mal menor en suelo urbanizable (hasta el curioso y por muchos ignorado extremo de que la Ley se inspiraba directamente en la mussoliniana *Legge urbanística* de 17 de agosto de 1942⁵). La nueva Ley "estatalizó" (mejor que "socializó") la actividad urbanística y dejó desprovistos a los municipios de todas las competencias que no fueran la iniciativa o la tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión. Al mismo tiempo, la Ley se mostró formal y sustantivamente compleja en cuanto a la aprobación del planeamiento y la ejecución de las urbanizaciones. Precisamente, su excesiva complejidad técnica, en unas décadas, como las de los años cincuenta y sesenta, de un masivo éxodo poblacional del campo hacia la ciudad y de feroz especulación con el suelo, determinó el generalizado incumplimiento de la ley y el paralelo surgimiento de grandes barrios y de núcleos urbanos colmatados y desordenados (lo que CHUECA GOITIA⁶ denominó acertadamente como "transformación incongruente" del territorio y ciudades españolas).

- *Tercera etapa* (1978-1990). La promulgación de la Constitución de 1978 cambió las bases organizativas del urbanismo español, aunque no tanto los elementos esenciales que lo venían caracterizando. Por el contrario, puede afirmarse que los reforzó y consagró al máximo nivel normativo posible. De entrada, democratizó los poderes públicos encargados de normar y gestionar el urbanismo. En segundo lugar, lo "regionalizó" (art. 148.1.3° CE), procediendo a sentar las bases de la distribución de las competencias urbanísticas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en virtud de los Estatutos de Autonomía y a permitir el traspaso de servicios y funciones de la Adminis-

4. *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1981, pág. 429.

5. PARADA, Ramón., *Derecho Administrativo*, vol. III, 9ª edición, Marcial Pons, Madrid, pp. 388 a 390.

6. *Breve historia del urbanismo*, 9ª edición, Alianza editorial, Madrid, pp. 195 y 196.

tración del Estado a las nuevas Administraciones autonómicas. Por último, lo "municipalizó" en cuanto garantizó a los municipios la autonomía necesaria para la gestión de los asuntos urbanísticos correspondientes a los intereses locales (arts. 137 y 140 CE).

Durante esta etapa, la mayor parte de las Comunidades Autónomas y municipios realizaron la actividad urbanística subordinándola al Texto Refundido de la Ley del Suelo (en adelante, TRLS) de 1976. Algunas Comunidades Autónomas dictaron leyes complementarias en aspectos puntuales referidos a la disciplina urbanística, la agilización del planeamiento, una mayor intervención en el mercado del suelo o la protección del suelo no urbanizable (v.gr., Cataluña, Comunidad de Madrid, Navarra, Asturias...).

No obstante esta incipiente y prolífica actividad legislativa de las Comunidades Autónomas, fueron sin duda los municipios quienes se convirtieron, con limitados medios económicos, en los auténticos artífices del nuevo urbanismo democrático, promoviendo, en la mayor parte de los casos, la rehabilitación de los barrios degradados -principalmente, de los centros históricos-, abriendo espacios públicos a los ciudadanos, ordenando los nuevos desarrollos de las ciudades y protegiendo los valores culturales y medioambientales más singulares de su territorio. Curiosamente, fue con el empuje de los municipios y al amparo del franquista TRLS de 1976 cuando se consiguió, al menos en las grandes ciudades españolas, una notable mejora urbanística de la que todavía hoy podemos beneficiarnos.

- *Cuarta etapa* (1990-1997). Esta cuarta y breve fase se inició con la aprobación de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LRRU), y concluyó con la derogación del régimen estatutario de la propiedad urbana que había instituido.

La nueva Ley trató, por un lado, de modificar y cuartear el régimen jurídico del derecho de propiedad en cuatro facultades de adquisición gradual y sucesiva y, por otro, de incorporar nuevas técnicas urbanísticas para una mayor participación de la Administración en las plusvalías urbanísticas y una más equitativa distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento. La etapa continuó con el posterior TRLS de 1992, en el que se refundieron, armonizaron e innovaron (en algunos puntos concretos *ultra vires*) las disposiciones legales del Estado hasta entonces vigentes.

La LRRU fue objeto de una dura crítica por parte de un sector doctrinal, a todas luces excesiva. Es cierto que pecó de ingenua -como ha menudo pecan los legisladores, sean estatales o autonómicos- y de algo desproporcionada al vincular directamente el incumplimiento por los propietarios de sus deberes urbanísticos con la sanción de la expropiación forzosa, punto este de la expropiación tabú en el mundo urbanístico, en unos años en que las arcas municipales se preocupaban más de obtener ingresos por el urbanismo que en redestinarlos a esta actividad.

Aun con todo, la Ley 8/1990, de 25 de julio, delimitó, con una precisión jurídica que ninguna otra ley había o ha empleado en la historia del ordenamiento urbanístico, el contenido de la propiedad urbana y las distintas formas de adquisición gradual de derechos patrimoniales correlativamente a la satisfacción de los deberes legales previamente estatuidos. Asimismo, ideó técnicas urbanísticas que facilitaron un tratamiento más equitativo de los propietarios del suelo con el siempre difícil objetivo de lograr la equidistribución de beneficios y cargas, y que hoy una gran parte de las leyes urbanísticas autonómicas continúan empleando.

Pero esta Ley estatal, poco después subsumida en el Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, se encontró con tres insalvables escollos que inevitablemente provocaron su naufragio: la negativa de los principales municipios españoles, muchos de ellos en manos del partido entonces en la oposición al Gobierno de la Nación, a llevarla a la práctica; la victoria de este mismo partido en las elecciones generales de 1996, que, al poco tiempo, inició la sustitución del contenido nuclear del texto legal por otro de distinta orientación ideológica; y, sobre todo, la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del

Tribunal Constitucional, que prácticamente redujo a la mínima expresión su contenido por entenderlo lesivo para las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

En efecto, la innovación legislativa del Estado provocó que distintas Comunidades Autónomas (entre ellas Navarra, junto a Cantabria, Cataluña, Aragón, Castilla y León, Canarias e Illes Balears) interpusieran recursos de inconstitucionalidad contra la LRRU y su derivado TRLS de 1992. El resultado se plasmó en la relevante STC 61/1997, de 20 de marzo, que declaró inconstitucional la mayor parte del Texto Refundido por haberse invadido las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

Sin embargo, el Estado no quedó desapoderado totalmente en la materia urbanística y obtuvo suficiente habilitación constitucional para dictar en el futuro una ley que estableciera los principios básicos del derecho de propiedad urbana en todo el territorio nacional al amparo del art. 149.1.1 CE, así como para regular sectorialmente ex art. 149.1 CE aspectos de evidente naturaleza urbanística. Contrariamente, el Estado quedó incapacitado para dictar en lo sucesivo Derecho supletorio en la materia e incluso modificar el existente. Como consecuencia de esta sentencia, el TRLS de 1976 se vio inesperadamente "resucitado" y recobró gran parte de su vigencia perdida, ahora como un Derecho supletorio del Estado, petrificado e inmodificable en el futuro.

Los demoledores efectos de la sentencia sobre el ordenamiento urbanístico estatal hasta entonces vigente se notaron menos en aquellas Comunidades Autónomas que, como Cataluña, Navarra o la Comunidad Valenciana, habían aprobado con anterioridad leyes generales o codificadoras de la materia urbanística. Es interesante destacar en esta etapa el caso de esta última comunidad citada, la valenciana, cuya Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, introdujo la figura del "agente urbanizador": un nuevo sistema de ejecución del planeamiento en el que el propietario del suelo se ve desplazado por un tercer agente, el empresario urbanizador, en su novedosa condición de concesionario de la obra pública que supone toda urbanización del suelo, idea luego rápidamente incorporada por la mayoría de Comunidades Autónomas a sus leyes urbanísticas.

La LRRU tuvo escasa vida. Sus previsiones, bien pensadas desde el punto de vista técnico de la atribución escalonada por la ley de facultades urbanísticas al propietario, que se vinculaban recíprocamente con el cumplimiento de determinados deberes, se habían mostrado excesivamente teóricas o laboratoriales al haber depositado su confianza en una Administración municipal intervencionista a través de expropiaciones, pero que ora carecía de recursos presupuestarios, ora pensaba ideológicamente de forma radicalmente opuesta a los principios inspiradores de la Ley.

En esta etapa, los municipios llevaron hasta el borde de la ley la función del urbanismo como una fuente adicional de financiación de su actividad pública, aunque ello supusiera un desmesurado aprovechamiento del suelo y un sensible retroceso en la calidad de vida de las ciudades.

- *Quinta etapa* (desde 1998 hasta hoy). La necesidad de paliar los efectos negativos de la sentencia del TC y de colmar el vacío normativo creado no tardó mucho tiempo en aparecer. El Estado se vio obligado a acelerar la aprobación de la vigente Ley 6/1998, de 4 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones⁷.

La Ley sentó los principios del "nuevo" Derecho urbanístico, tratando de: a) simplificar el contenido de éste (para lo que se retornó en gran medida al esquema conceptual del TRLS de 1976), b) reforzar el *status* jurídico del propietario urbano frente a

7. Vid al respecto ENÉRIZ OLAECHEA y otros, *Comentarios a la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, 2ª edición, Ed. Aranzadi, Madrid, 2002.

la Administración, y c) aumentar la oferta de suelo urbanizable por la simplista vía de la extensión *ope legis* del suelo urbanizable.

La nueva y todavía vigente Ley estatal estableció unos parámetros legales diferentes y se dirigió, disfrazada de liberalismo, hacia la protección del propietario en perjuicio de la intervención de la Administración. No obstante, mantuvo incólumes los principios intervencionistas que venían informando el ordenamiento urbanístico desde 1956. Reconoció el derecho al contenido de la propiedad urbana *ab initio*, supeditando el ejercicio de las facultades urbanísticas inherentes a ese derecho al cumplimiento de ciertos deberes, aunque condonando incomprensiblemente al propietario incumplidor de cualquier tipo de sanción; modificó la clasificación del suelo pretendiendo convertir la mayor parte del país en suelo urbanizable (otra ingenuidad del legislador), y encareció las valoraciones expropiatorias del suelo haciendo imposible el uso de la expropiación forzosa por la Administración.

La Ley se encontró con el rechazo, entre otros⁸, del Parlamento de Navarra, que interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional para hacer guardar las competencias de la Comunidad Foral en la materia de urbanismo. El Tribunal Constitucional dictó una sentencia salomónica, la STC 164/2001, de 11 de julio, que no dejó contentos ni a los recurrentes ni al Gobierno. Conforme a su argumentación, la Ley estatal sólo podía ser constitucional en una interpretación y aplicación que no condicionase las competencias de las Comunidades Autónomas. Así, la ley era constitucional si se interpretaba tal y como había declarado el Tribunal, pero esa *interpretatio legis* poco tenía que ver, a poco que se comparase, con la *mens legislatoris*.

Los efectos de ambas sentencias del TC y la imposibilidad de mantener un desorden normativo como el existente, obligaron a las Comunidades Autónomas que aún no lo habían hecho a dictar, cada una de ellas, su propio código urbanístico, desarrollando los principios y normas básicos de la LRSV, lo que no impidió la aplicación de técnicas urbanísticas diseñadas por la anterior LRRU, como el aprovechamiento tipo o las áreas de reparto. De esta manera, hoy, con las excepciones temporales del País Vasco (quien promovió un proyecto de ley que no llegó a cuajar y que a estas fechas vuelve a remitirse al Parlamento Vasco) y de las Islas Baleares, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas cuentan con sus propias leyes generales reguladoras de la completa actividad urbanística.

Es forzoso reconocer que la nueva Ley ha fracasado en algunos de sus objetivos básicos: no ha ayudado a crear más suelo urbanizado, no ha simplificado la gestión urbanística ni ha impedido que prosiguere la escalada de los precios de la vivienda. Sólo ha conseguido el refuerzo legal de los derechos urbanísticos de los propietarios de los solares, el aumento de los deberes de cesión de los propietarios del suelo urbanizable (aunque paradójicamente abonen ahora menos porcentaje de aprovechamiento urbanístico a favor de la Administración) y el incremento del precio de los terrenos merced a un generoso método de valoración urbanística.

El nuevo Gobierno surgido en las elecciones de marzo de 2004 ha anunciado una nueva Ley del Suelo que sustituirá la de 1998. Sin embargo, todo hace pensar, salvo sorpresa, que la nueva Ley continuará manteniendo, con las matizaciones que se considere necesario introducir, los mismos principios que vienen estando vigentes en el urbanismo desde 1956 y que se relacionan en el epígrafe III de este estudio.

8. Recurrieron la Ley, además del Parlamento de Navarra, ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federación de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura.

II. EFECTOS DERIVADOS DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Es de sobra sabido que el art. 44.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) ha atribuido a la Comunidad Foral de Navarra la titularidad de una amplísima competencia en las materias de ordenación del territorio y urbanismo, a la que se ha calificado de "exclusiva".

Esta asunción competencial ha permitido a las instituciones forales aprobar y dotarse de un completo ordenamiento jurídico, formado por un conjunto sistematizado de leyes y decretos forales (la última de las cuales ha sido la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en lo sucesivo LFOTU). Las normas forales aprobadas tienen el doble efecto jurídico de, por un lado, desplazar a un plano secundario o supletorio el Derecho estatal urbanístico, como lo dispone el art. 40.3 de la LORAFNA con el alcance precisado por la STC 61/1997, de 20 de marzo, y por otro, ubicar en la jurisdicción contencioso-administrativa con sede en Navarra el control judicial de las disposiciones y actos administrativos de la Comunidad Foral [art. 61.1 c) de la misma Ley Orgánica].

El 1 de julio de 1985 se produjo la efectividad del traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en la materia urbanística mediante los Reales Decretos 1117/1985 y 1118/1985, de 19 de junio. A partir de esa fecha, la Comunidad Foral ha dictado cuatro leyes reguladoras del urbanismo (1987, 1989, 1994 y 2002), además de las convenientes modificaciones puntuales de éstas y de los reglamentos precisos para su desarrollo. También el Gobierno de Navarra llegó a remitir el 15 de noviembre de 1990 al Parlamento de Navarra un proyecto de Ley Foral de Urbanismo, cuya tramitación murió con la disolución del Legislativo por haberse cumplido los cuatro años de mandato.

Esta proliferación de leyes urbanísticas ha sido el resultado de varios factores:

a) El anhelo de la Comunidad Foral de Navarra de ejercer una competencia propia que le permitiera contar con su respectiva legislación urbanística en lugar de la estatal.

Obviamente, ninguna competencia autonómica es exclusiva ni puede serlo. Las competencias responden a la actividad de los poderes públicos y estos no viven de espaldas los unos de los otros. La Constitución española diseñó, y el Tribunal Constitucional lo ha reiterado, un Estado autonómico esencialmente cooperativo, donde todos los poderes públicos -Estado, Comunidades Autónomas y entidades locales- colaboran y cooperan entre sí, y donde unos, llegado el momento, coordinan a otros según el mayor peso de los intereses en juego y con arreglo al esquema de distribución competencial operado por la Constitución y las leyes (por todas, STC 194/2004, de 10 de noviembre).

El urbanismo no es, desde luego, uno de los mejores ejemplos de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, dado los muchos sectores sobre los que incide y a la vista de las competencias que al Estado reserva el art. 149.1 CE, conectadas con el uso del suelo, y de las competencias que la legislación básica de régimen local ha atribuido a los municipios y que no pueden reducirse a la nada, sino que deben permitir a la comunidad local participar en cuantos asuntos le atañen, entre ellos, lógicamente, el de la ordenación de la ciudad (SSTC 51/2004, de 13 de abril, F. 12, y 170/1989, de 19 de octubre, F. 9).

b) La voluntad manifiesta del Gobierno de Navarra y del Parlamento de Navarra de dotar a la Comunidad Foral de una legislación propia y ajustada a la realidad sociourbanística de los municipios de Navarra, alejada de las grandes ciudades y caracterizada por un elevado número de entidades locales (hasta 1990, los concejos ejercían

las mismas competencias que los municipios en materia de urbanismo), en su mayor parte de comportamiento rural, salvo la excepción metropolitana de Pamplona.

c) La descrita inestabilidad del ordenamiento urbanístico estatal, cuya guerra de distintas ideologías y visiones también alcanzó a Navarra.

Las primeras leyes que promulgó el Parlamento de Navarra tuvieron por objeto colmar las grandes lagunas de la estatal Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Con cierta ingenuidad, el Parlamento de Navarra aprobó su primera Ley Foral: la de Ordenación del Territorio de 1986⁹. En ella creó cinco instrumentos de ordenación del territorio, de los cuales sólo dos vieron la luz: las Normas Urbanísticas Regionales, que lejos de ser planes de ordenación, fueron una posterior ley foral, y los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, figura esta sectorial y alejada de cualquier instrumento globalizador, que permitió tanto sacar adelante las principales obras y equipamientos públicos frente a la oposición de los pequeños municipios y de las coordinadoras "antitodo", como incorporar por primera vez a las grandes obras criterios territoriales y ambientales antes incluso de la llegada efectiva de las evaluaciones de impacto ambiental. La vigencia de la ley permitió constatar la imposibilidad de hacer en Navarra una política efectiva de ordenación del territorio por encima de la atomizada estructura administrativa local, mal que todavía sigue perdurando veinte años después y que se ha convertido en una de las tareas pendientes de la actividad pública foral¹⁰.

Si la Ley Foral de Ordenación del Territorio de 1986 se saldó con un resultado desigual y poco efectivo, la citada Ley Foral de Normas Urbanísticas Regionales para la protección y uso del territorio (1987), se mostró, en cambio, como una ley útil: clasificó el suelo no urbanizable en diversas categorías, permitió un uso racional del mismo, compatible con la preservación de los terrenos de mayor valor; fue una auténtica ley foral de espacios naturales protegidos; definió los criterios para la clasificación del suelo urbano a la vista de sus servicios; fijó para cada municipio, en función de su población y de su actividad urbanística, la figura de planeamiento más adecuada (Plan General o Normas Subsidiarias), etcétera. En definitiva, fue la primera ley verdaderamente urbanística de la Comunidad Foral, que permitió a una Administración incipiente en la materia dar grandes y seguros pasos para una mejor ordenación de su territorio. Bajo ella, los principales municipios navarros adquirieron conciencia de la importancia del urbanismo.

La tercera de las leyes forales hizo frente a uno de los mayores problemas estructurales de la Navarra: la carestía y la especulación del suelo y sus nocivos efectos sobre el desarrollo socioeconómico de la Comunidad Foral y la población más modesta económicamente. La Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda, fue una ley novedosa y arriesgada: anticipó cuestiones que al año siguiente se verían recogidas en la LRRU e importó por primera vez a España técnicas urbanísticas empleadas en Francia, como la delimitación de terrenos y la sujeción de éstos a un derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración foral, dere-

9. Sobre la Ley Foral de Ordenación del Territorio de 1986, puede verse ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Editorial Civitas-IVAP, Oñati, 1991.

10. Sobre la ordenación del territorio y su régimen jurídico actualmente vigente en Navarra, pueden verse ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, "La Ordenación del Territorio en la legislación de la Comunidad Foral de Navarra", *Revista de Derecho Urbanístico y de Medio Ambiente* núm. 216, marzo 2005, pp. 105 a 150; MARCEN ZUNZARREN, José Antonio, en la obra colectiva *Derecho urbanístico de Navarra*, dirigida por Martín María RAZQUIN LIZARRAGA y José Francisco ALENZA GARCÍA, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2004, pp. 73 a 116; PÉREZ-ILZARBE SARAGÜETA, Jon Ander, en la misma obra, pp. 120 a 174; y ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, y ALLI TURRILLAS, Juan Cruz, en *Manual de Derecho Urbanístico de Navarra*, colección *Pro Libertate* núm. 3, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 146-199.

cho ampliado a las viviendas de protección oficial; agilizó la tramitación y aprobación de los planes urbanísticos; creó el Jurado de Expropiación Forzosa de Navarra; introdujo criterios de valoración del suelo no urbanizable; previó sanciones para notarios y registradores de la propiedad por el incumplimiento de sus obligaciones en cuanto al tanteo y el retracto; amplió la expropiación para fines distintos de los estrictamente urbanísticos, entre ellos, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad; e incluyó un nuevo sistema de actuación urbanística, el de ejecución forzosa, que había proyectado en su día el gobierno de UCD.

Todas estas leyes forales fueron, con mayor o menor fortuna y en tan sólo cuatro años, la respuesta dinámica de unos poderes públicos inquietos y resueltos a ordenar mejor su territorio y atajar los graves problemas de suelo y vivienda que azotaban a sus ciudadanos. Frente a ellos, el Estado se movía demasiado lentamente y no fue hasta 1990 cuando promulgó la LRRU.

El descalabro constitucional (de una magnitud sin precedentes en la jurisprudencia constitucional) de la LRRU y de su Texto Refundido no fue tan grave en Navarra como en las Comunidades Autónomas que carecían de una ley urbanística general. La aprobación de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, había constituido un hito singular en la breve historia del ordenamiento urbanístico navarro: se configuraba como una recopilación de todas las leyes de naturaleza urbanística aplicables en Navarra hasta el momento, entre ellas las estatales (con la excepción de los preceptos considerados básicos en el TRLS de 1992), al mismo tiempo que continuaba introduciendo reformas para agilizar los instrumentos de planeamiento (con un único Plan Municipal para cada municipio), simplificar la gestión con la reparcelación como principal sistema, y potenciar la protección de la legalidad urbanística. Aun con todo, el entramado normativo navarro se resintió de forma notable con el fallo de la sentencia del Tribunal Constitucional y, más todavía, con la aprobación de la LRSV. Se hacía necesaria, pues, una nueva Ley Foral reguladora del urbanismo.

Con ese propósito, el Gobierno de Navarra tramitó un nuevo proyecto de Ley Foral articulado sobre tres ideas diferentes: a) La adecuación obligada del marco urbanístico navarro a la LRSV; b) la modificación de distintos aspectos del contenido de la Ley Foral de 1994, sobre todo en lo referido a los instrumentos de ordenación del territorio, que se sustitúan en su práctica totalidad, con excepción de los siempre valiosos y potentes Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, al régimen del suelo no urbanizable, que se alteraba completamente despreciándose toda la categorización precedente, y a los sistemas de actuación urbanística, que incorporaba el sistema del "agente urbanizador", demandado con anterioridad por el Parlamento navarro; y c) la conservación de los contenidos de la precedente Ley Foral que se apreciaban más útiles. Así se llegó a la vigente Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo¹¹.

Hasta aquí, esbozada a grueso trazo, la evolución del ordenamiento urbanístico en Navarra. El futuro inmediato nos anuncia una nueva Ley estatal de repercusión urbanística. Habrá que esperar a conocer su contenido definitivo y sus efectos para ver cómo afecta a la LFOTU y colegir si es necesaria una nueva ley foral, basta con algunas reformas puntuales o, simplemente, sigue siendo válida su actual redacción.

11. Un resumen de esta Ley Foral puede verse en RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, "La nueva Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo", Revista de Urbanismo y Edificación núm. 8, año 2003, Thomson-Aranzadi, Pamplona. El mismo autor comenta la Ley Foral en *Manual de Derecho Público de Navarra*, 2ª edición, colección Pro Libertate núm. 2, Gobierno de Navarra, Pamplona, pp. 529 a 549.

III. LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DEL DERECHO URBANÍSTICO: SU REFLEJO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DE NAVARRA

Hemos indicado *ut supra*, que, desde 1956, el Derecho urbanístico español mantiene inalterado un conjunto de principios informadores, que, a pesar de los importantísimos cambios constitucionales y, sobre todo, legislativos habidos, no sólo no ha sido modificado, sino que, incluso se ha visto apuntalado y, en su mayor parte, consagrado en la Constitución de 1978.

La legislación urbanística vigente en Navarra (hoy nucleada en la LFOTU) no es, lógicamente, insensible a tales principios informados. Por el contrario, los asume y potencia en cada caso concreto.

La existencia de estos principios ayuda sobre todo a orientarse dentro de la ingente cantidad de normas que hoy pueblan el sistema jurídico-urbanístico, jerarquizado en la siguiente pirámide: a) La Constitución en su vértice, b) la LRSV y las diversas leyes sectoriales dictadas por el Estado en virtud de las competencias que le atribuye el art. 149.1 CE, c) las leyes autonómicas de índole urbanística (en Navarra, la LFOTU de 2002), d) los reglamentos en desarrollo de éstas, e) los instrumentos de ordenación territorial, f) el planeamiento urbanístico general de cada municipio, y g) el planeamiento urbanístico de desarrollo de los planes generales urbanísticos (planes parciales, planes especiales o estudios de detalle).

Tales principios informadores¹², que actúan como verdaderos faros en la espesa noche urbanística, se relacionan seguidamente¹³.

1. El urbanismo como función pública

Es el principio fundamental del urbanismo. El urbanismo, tanto en sus fases de ordenación de la ciudad como de ejecución de esa ordenación o de control de su legalidad, se concibe como una potestad pública y no como una actividad exclusivamente privada y libre de la intervención de los poderes públicos. La ordenación del espacio y su posterior realización no suponen una privación de los intereses particulares, puesto que, antes de la ordenación, estos intereses no existían y, a lo más, eran meras expectativas que no daban ningún derecho a construir.

El fundamento constitucional del urbanismo como función pública se encuentra de forma directa y expresa en el art. 47 CE, cuando impone a los poderes públicos el deber de regular la "utilización del suelo de acuerdo con el interés general", así como en los arts. 45.2 y 128.1 de la misma norma fundamental. El primero de estos demanda de los poderes públicos un especial desvelo en el uso racional de los recursos natu-

12. Se utiliza la expresión "principios informadores" en el sentido del párrafo *in fine* del art. 1.4 del Código Civil.

13. CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, en *Instituciones de Derecho Urbanístico*, 2ª edición, Ed. Montecorvo, Madrid, 1980, pp. 42 a 44, deja en cinco los principios: el urbanismo como función pública, la remisión al Plan, la función social de la propiedad, la afectación de las plusvalías al coste de la urbanización, y la justa distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento. En la obra colectiva *Derecho urbanístico de Navarra*, op. cit., pp. 296 a 299, citamos como principios generales del régimen urbanístico del suelo (no, por tanto, de todo el urbanismo en su conjunto) los siguientes: El urbanismo es una función pública, el principio de función social de la propiedad urbana, el principio de remisión de la Ley al planeamiento, el principio de afectación de las plusvalías al coste de la urbanización, y el principio de la justa distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento. ALLI ARANGUREN, Juan Cruz, en *Manual de Derecho Urbanístico...*, op. cit., pp. 293 a 318, cita, a modo de principios, como contenido del régimen básico de la propiedad urbana en la Ley 6/1998, de 13 de abril: la igualdad esencial en el contenido de la propiedad, la función social del derecho de propiedad, la reserva legal y el planeamiento (en el que incluye la ordenación y el derecho a indemnización), la participación de la comunidad en las plusvalías, la acción urbanística y la iniciativa privada, el reparto equitativo de beneficios y cargas, la información y participación pública, la clasificación del suelo, y los derechos y deberes de los propietarios.

rales (como lo es el suelo), con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida. El segundo subordina al interés general toda la riqueza del país en sus distintas formas y con independencia de su titularidad, lo que afecta indudablemente a la propiedad inmobiliaria.

La idea de "función pública" implica, en primer lugar, que la dirección de la actividad urbanística es tarea de los entes públicos (así lo subraya el art. 4.1 LRSV) y, en segundo, que quedan sustraídos de los mecanismos del mercado (y, por tanto, de las decisiones de los propietarios y empresarios) el control y la dirección de las actuaciones urbanísticas [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, F. 14 c), y 164/2001, de 11 de julio, F. 9].

El Tribunal Supremo ha declarado que "el fundamento de que el urbanismo es una función pública se encuentra en que la ciudad, más ampliamente el territorio, es de todos y, por tanto, las decisiones relativas a sus características corresponden a los ciudadanos en general a través de los trámites que abren una vía a su participación y de las decisiones adoptadas por sus elegidos representantes" (STS de 7 de noviembre de 1988). De este modo, "las decisiones urbanísticas se adoptan en atención al interés público con independencia de cuáles sean las aspiraciones o expectativas de los propietarios de los terrenos afectados" (SSTS de 20 de septiembre de 1985, 23 diciembre de 1995, 27 de febrero de 1996, 26 de marzo de 1998 y 8 de mayo de 1997).

El art. 2.1 de la LFOTU no sólo recoge expresamente este principio, sino que especifica su contenido: "La actividad de ordenación del territorio y urbanística es una función pública que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo".

El art. 10 de la misma Ley Foral concreta más aún el principio del urbanismo como función pública:

a) Desglosa la función pública entre la ordenación del territorio (núm. 1) y el urbanismo (núm. 2).

b) Especifica que, en materia de ordenación del territorio, esa función comprende "en particular" (lo que significa que de forma general su contenido es mucho mayor, y general, sin que quede cerrado por los términos del precepto) la formulación, aprobación y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio.

c) Abre la función pública relativa a la ordenación del territorio a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

d) No cierra la función pública en esta materia a la participación y colaboración de otras Administraciones públicas o de los particulares, como es lo propio de un Estado autonómico y democrático.

e) Deslinda la función pública en materia de urbanismo, por razones competenciales, entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los municipios, omitiendo una separación más sustantiva entre la función de los poderes públicos y la actividad de los particulares.

f) Completa el deslinde competencial de la función pública urbanística en el art. 11 subsiguiente, en el que se reconoce la competencia general de los municipios para regir la actividad urbanística pública.

g) Nutre la función pública de la Administración Foral con aspectos tan variados como la dirección, el impulso, la coordinación y el control de la actividad urbanística, tanto de particulares como de entidades locales, manteniendo con estos últimos, además, relaciones de cooperación y asistencia técnica.

2. La función social de la propiedad

Aun cuando es innegable la trascendencia de este principio, no puede concebirse la función social de la propiedad como algo independiente del principio de la función pública que el urbanismo está llamado a desempeñar. Por el contrario, es la otra cara del urbanismo como función pública. Si el ordenamiento jurídico ha entendido que el urbanismo es una función pública, con la consiguiente atribución de un poder directivo al Estado, ha sido para que el urbanismo se ponga al servicio de la sociedad por encima incluso de los intereses particulares si éstos son incompatibles con el interés general. Si fuera de otro modo y la función social no guardase una relación complementaria con la función pública, sería incluso posible una hipotética "privatización" del urbanismo para la exclusiva defensa de intereses privados de forma opuesta al interés general, lo cual sería tanto como negar la misma esencia del urbanismo como "ordenación de la ciudad".

La función social del derecho a la propiedad, como preceptúa el art. 33.2 CE, delimita su contenido, de acuerdo con las leyes. La Constitución no ha establecido en este punto un principio rector de la política económica y social cuyo cumplimiento se remita a posteriores leyes de desarrollo, sino un auténtico mandato directo a los poderes públicos, a los que obliga a conciliar los intereses privados con el interés público y, si esto no fuera posible, a subordinar los primeros al segundo. El precepto constitucional citado se ve reforzado por otra disposición del mismo Texto Fundamental: el art. 128.1, que subordina toda la riqueza en sus distintas formas y cualquiera que sea su titularidad (pública o privada) al interés general.

El propietario de un terreno no tiene, pues, un derecho a construir sobre su superficie lo que quiera sin más limitaciones que las que se deriven de las leyes y de los derechos de otros propietarios, como ocurría con el Código Civil. Por el contrario, por determinación de la Constitución, el propietario sólo puede edificar lo que la ley y el planeamiento le dejen, dónde, cómo y cuándo se lo permitan y siempre que cumpla previa o simultáneamente con los deberes inherentes a la propiedad que las leyes urbanísticas le impongan, entre ellos y por este orden los de urbanizar y edificar [STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 17 a)]. Por tanto, el propietario no tiene derecho a todo el contenido patrimonial de la propiedad desde una perspectiva individual, subjetiva y particular y para satisfacer únicamente sus intereses privados, sino a aquél contenido que le marque la ley desde una perspectiva social, objetiva y general, y únicamente con arreglo al interés público.

El Tribunal Constitucional ha declarado que el derecho constitucional de propiedad privada recoge un derecho que se configura, por un lado, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, y por otro, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir (STC 37/1987, de 26 de marzo, F. 2). Las limitaciones a los propietarios que establecen las leyes, aunque impliquen una restricción de los derechos o simples facultades inherentes al derecho de propiedad no implican necesariamente privación de derechos que permita exigir la indemnización que el art. 33.3 CE garantiza (STC 149/1991, de 4 de julio)¹⁴.

En la actualidad, la LRSV, en el primero de sus artículos, subraya la idea de la función social como factor que delimita el contenido básico del derecho de propiedad del suelo. Permanece así vigente la finalidad última que el preámbulo de la LS de 1956 encomendaba al régimen jurídico del suelo: "Asegurar su utilización conforme a la fun-

14. Asimismo, la función social de la propiedad ha sido puesta de manifiesto y analizada en las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, 227/1988, de 29 de noviembre; 149/1991, de 4 de julio, FF. 3 y 8 a); y 118/1998, de 4 de junio.

ción social que tiene la propiedad", preámbulo que añadía, con toda certeza, que esta tarea "resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística".

Curiosamente, la LFOTU no menciona de forma directa este principio de la función social de la propiedad. No cabe considerar esta omisión nominativa como un desprecio del legislador a la idea de la función social del derecho de la propiedad, sino más bien como un mero olvido involuntario. Es suficiente una lectura superficial de la Ley Foral, en especial de sus arts. 4 y 5, referidos a los fines de la actuación pública con relación al territorio y al urbanismo, para colegir que toda ella responde a este principio. Incluso el art. 121 sanciona *in fine* con la expropiación forzosa el "incumplimiento de la función social de la propiedad, motivado por la inobservancia de los plazos fijados para la urbanización de los terrenos y la edificación de los solares o, en general, de los deberes básicos establecidos en esta Ley Foral".

3. El urbanismo como competencia esencialmente municipal

Desde 1956 hasta 1978 los conceptos de urbanismo y de ordenación del territorio figuraban como sinónimos en la LS. El objeto de esta Ley era la ordenación urbanística en todo el territorio nacional (art. 1) y ello se materializaba a través de un Plan Nacional de Ordenación (que nunca se hizo), planes directores territoriales de coordinación con ámbito provincial o comarcal, y, ya en el ámbito municipal, planes generales de ordenación urbana (art. 3). En este esquema el municipio se mostraba como una parte más del territorio nacional a ordenar. Además, la concepción centralista y estatalista a ultranza entonces imperante otorgaba a los municipios un papel secundario y de total subordinación al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo; aun así, la ley trataba de crear la sensación de que el municipio era el ámbito más idóneo para la ordenación urbanística y los Ayuntamientos las entidades competentes para canalizar e iniciar los procedimientos administrativos y, en contados casos, concluirlos bajo la férrea tutela administrativa de los órganos periféricos del Estado.

Sin embargo, con la instauración del nuevo Estado autonómico, la Constitución, en su art. 148.1.3^a, diferenció las voces "ordenación del territorio" y "urbanismo". El primer concepto se identifica hoy con la ordenación de ámbito supramunicipal, mientras que el segundo ha quedado para la ordenación de la ciudad en la escala municipal¹⁵. El urbanismo puede definirse así, de forma muy genérica, como la ordenación de las actividades urbanizadoras y edificatorias en el ámbito municipal. Y así lo han entendido tanto el legislador estatal, cuando ha atribuido con carácter general y básico competencias al municipio en las materias de "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística" [art. 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local],¹⁶ como la práctica totalidad de las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas, que han dejado en manos municipales la política de ordenación de las ciudades y pueblos y las principales decisiones administrativas sobre el modelo urbanístico que se postule.

El Tribunal Constitucional ha destacado la condición municipal del urbanismo al afirmar lo siguiente:

"La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico -marco regulador del espacio físico de la convivencia de

15. Sobre la distinción entre ordenación del territorio y urbanismo en la Constitución, vid. PAREJO ALFONSO, Luciano, en *Derecho urbanístico. Instituciones Básicas*, Editorial Ciudad Argentina, 1986, pp. 200 y 201.

16. El TC ha matizado que, aunque el art. 25.2 d) LRBRL establezca que el municipio ejercerá competencias en las materias de ordenación, gestión y disciplina urbanística, son las Comunidades Autónomas quienes, en el ejercicio de su competencia urbanística exclusiva, determinan el nivel de participación de los municipios en la elaboración de los instrumentos de planeamiento (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, F. 25; 159/2001, de 5 de julio, F. 12; y 51/2004, de 13 de abril, F. 10).

los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. De este modo, la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio. Y la intervención de otras Administraciones, en particular la autonómica en la fase de aprobación definitiva o en otras anteriores, sólo se justifica en la medida en que concurren intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores" (STC 51/2004, de 13 de abril, F. 12).

El Título I de la LFOTU responde a este esquema de división y atribución de "lo local" al municipio y de "lo supralocal" a la Comunidad Foral de Navarra. El antes citado art. 11 asigna a la competencia municipal la actividad urbanística con un doble sentido: por un lado, general y, por otro, residual, pues corresponden a los municipios "cuantas competencias que en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones". Por su parte, el art. 10.2 reserva únicamente a la Administración de la Comunidad Foral la dirección e impulso de la actividad urbanística, la coordinación y el control de la legalidad del planeamiento urbanístico, especialmente mediante la aprobación definitiva de los Planes Generales Municipales, la formulación de los Planes de Conjunto y la aprobación de los planes de desarrollo que incumban a varios municipios.

4. La concepción estatutaria del derecho de propiedad urbana

La delimitación del contenido del derecho de la propiedad del suelo "de acuerdo con las leyes" y, consecuentemente, de lo que sobre éste se puede edificar, ha dado lugar a que la doctrina científica haya acuñado las expresiones "estatuto legal del derecho de la propiedad urbana" o "estatuto legal del propietario del suelo"¹⁷, para definir el conjunto de derechos y deberes urbanísticos del propietario del suelo.

El núcleo o la esencia de este estatuto legal del derecho de la propiedad urbana se encuentra hoy cincelado en el art. 2.1 LRSV. El precepto no es nada original y se limita a reiterar, con alguna pequeña variación, la misma redacción que viene figurando ininterrumpidamente desde 1956 en todas las leyes generales urbanísticas: "*Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las Leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios*".

La trascendencia de este precepto, columna principal de todo el estatuto de la propiedad del suelo, merece un análisis de las ideas y conceptos esenciales que lo nutren:

a) Las facultades integrantes del derecho de propiedad son las generales que menciona el art. 348 del Código Civil y recaen sobre cualquier cosa: disponer (esto es, tener, poseer y, sobre todo, poder transmitir a un tercero la titularidad del bien por cualquier acto jurídico), usar (gozar de la cosa sin transmitir la titularidad del bien a un tercero) y disfrutar (obtener frutos y rendimientos económicos derivados de la utilización del bien). Pero junto a ellas, existen también dos "facultades" singulares y características de la propiedad del suelo: la urbanización y la edificación. Más que de facultades *stricto sensu*, se trata de auténticos derechos dotados de una autonomía propia, aunque no por ellos desligados de la institución general y más amplia de la propiedad. Debe hablarse, por tanto, al igual que lo hiciera la LRRU en 1990, de los derechos a urbanizar y a edificar, con naturaleza, contenidos y efectos bien distintos entre sí. El derecho

17. Por todos, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 17ª edición, El Consultor, Madrid, pp. 115 y siguientes.

a urbanizar consiste en la potestad de transformar el suelo y hacerlo pasar de su naturaleza de finca rústica a suelo urbano. El derecho a edificar consiste en la potestad de levantar una edificación sobre una superficie de suelo urbano apta para ello.

b) La delimitación legal del derecho de la propiedad no actúa inicialmente sobre la titularidad de este derecho, sino sobre su ejercicio, condicionándolo. La finalidad de la Ley urbanística no es privar al propietario de "sus" terrenos para incorporarlos al patrimonio de los poderes públicos. La expropiación sólo se contempla legalmente cuando es necesaria por razones de utilidad pública o interés social o en los supuestos de incumplimiento grave de los deberes urbanísticos por razones imputables al propietario. El art. 2.1 LRSV subordina el ejercicio de las facultades urbanísticas, en primer lugar, al cumplimiento no sólo de las leyes generales, sino también y "siempre" del planeamiento, en cuanto norma reglamentaria a la que se remite la ley urbanística para que desarrolle y concrete sus previsiones en un espacio y en un tiempo determinados, y, en segundo término, al cumplimiento de los deberes urbanísticos que la ley impone al propietario. Como regla general, si el propietario incumple sus deberes, no pierde por ello la titularidad del suelo; sin embargo, el incumplidor se ve inhabilitado para ejercer sus facultades urbanísticas e iniciar o, en su caso, continuar la urbanización o la edificación.

c) El propietario sólo puede ejercer las facultades dominicales de que es titular en la medida en que previa o simultáneamente haya cumplido con los deberes urbanísticos que la ley le impone. Así, sólo podrá urbanizar y ser titular de la urbanización cuando ésta se haya llevado a cabo conforme al procedimiento que la ley marque y cumpla con los deberes que el planeamiento le especifique, así como con los deberes de equidistribución de las cargas y beneficios derivados del planeamiento, cesión de suelo para garantizar la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas y ejecución material de las obras de urbanización en los términos técnicos preestablecidos. Los derechos y deberes urbanísticos aparecen como correlativos y recíprocos entre sí. Son las dos caras de la misma moneda, dos realidades inescindibles, de tal forma que no hay derecho sin deber, ni deber sin derecho.

d) Para operar la delimitación del derecho de propiedad, las leyes acuden a dos técnicas jurídico-urbanísticas específicas: la clasificación, que cita el art. 2 de la ley estatal, y la calificación del suelo, a la que hoy acuden todas las leyes autonómicas como lo hiciera la normativa estatal en y desde 1956.

La clasificación posibilita a los poderes públicos la fijación del destino urbanístico básico del suelo a partir de la división general que del territorio nacional ha previsto la LRSV en suelo urbano, no urbanizable o urbanizable, según esté transformado urbanísticamente, excluido del desarrollo urbano o pueda ser objeto del proceso urbanizador, respectivamente. La clasificación es la idea "clave para la determinación del régimen jurídico aplicable a los terrenos para la regulación del proceso de desarrollo urbano" (preámbulo de la Ley 19/1975). Sin esta clasificación previa, no es posible regular condición básica alguna del derecho de propiedad urbana [STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 14 b)]. Hoy, la LRSV prevé de forma directa y reglada qué suelos son urbanos (los que cuentan con cuatro servicios urbanísticos precisos) y, en gran parte, no urbanizables (los protegidos por la legislación sectorial en atención a sus valores naturales), dejando al resto de terrenos la consideración de urbanizables. En otros casos, deja que sea la Administración quien clasifique discrecionalmente los terrenos como no urbanizables a través del planeamiento o de los instrumentos de ordenación del territorio.

La calificación del suelo es, en cambio, la técnica que utiliza la Administración para atribuir a cada parte del suelo un uso o destino preciso (residencial, industrial, dotacional público o privado, etcétera) y una intensidad a cada uso (vivienda familiar, vivienda colectiva, industria-jardín de pequeñas o medianas empresas, etcétera). A diferencia de la clasificación, la calificación es una potestad enteramente discrecional de la Administración urbanística, quien decide, en todo caso a través del planeamiento, a qué uso se destinará el suelo y cuál será la intensidad de tal utilización.

Ahora bien, la tradicional relación bilateral entre el propietario del suelo y la Administración pública en que descansa la concepción estatutaria de la propiedad que hemos descrito, se ha visto sustancialmente modificada, sobre todo desde la Ley valenciana de actividad urbanística de 1994, luego imitada por otras Comunidades Autónomas, por la intromisión de un tercero: el agente urbanizador, una persona física o jurídica distinta del propietario de la finca que, habilitada por la ley y autorizada por la Administración, llega a usar y disfrutar del suelo en su lugar, tanto en el caso excepcional de incumplimiento por el propietario de sus deberes legales, como en el supuesto más normal de que la Administración lo considere necesario por razones justificadas. El urbanizador se presenta como un concesionario de la obra pública que, según estas leyes, supone la urbanización del suelo, investido de ciertas facultades que la Administración titular de la obra pública le delega para que actúe en su representación.

Todas estas ideas aparecen perfectamente integradas en la LFOTU:

a) El art. 5.1 a) subordina los usos del suelo y de las construcciones al interés general definido en la Ley y en la ordenación del territorio y urbanística.

b) El mismo artículo, en su letra c), establece como uno de los fines de la actuación pública de carácter urbanístico la delimitación del contenido del derecho de la propiedad del suelo, así como el uso y las formas de aprovechamiento de éste.

c) El art. 86.1 reitera que "las facultades urbanísticas del derecho de propiedad, como las de usar, disponer y disfrutar del suelo y en especial la edificación y la urbanización, se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación y, en su caso, calificación urbanística de las fincas".

d) La LFOTU también recoge las categorías de planeamiento urbanístico (arts. 48 a 85), clasificación del suelo conforme a la legislación básica del Estado (arts. 90 a 119) y calificación del suelo mediante la determinación de los usos globales y de los usos pormenorizados de cada clase de suelo (entre otros muchos, arts. 5.2, 49, núms. 2 y 3, 50.3 y 94).

e) Dentro de su Título III, la LFOTU relaciona los derechos y deberes de los propietarios de suelo urbano (arts. 97 y 98), suelo urbanizable (arts. 99 y 100) y suelo no urbanizable (art. 109), siguiendo los cánones de la LRSV.

5. La remisión de la ley al planeamiento

La legislación urbanística se apoya en la idea central del planeamiento como medio jurídico para impulsar la ordenación de la ciudad e instrumento técnico de concreción espacial y temporal del estatuto del derecho de propiedad. La Ley 19/1975 recordaba elocuentemente que "la aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho a edificar se condiciona, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los planes previstos en el propio Plan".

El Plan es la herramienta escogida por la ley para delimitar el contenido patrimonial del derecho a la propiedad urbana. No es tanto el límite para reducir o condicionar expectativas urbanísticas de los propietarios, como pudo entenderse en un inicio, cuanto la norma jurídico-administrativa de rango reglamentario que efectúa una positiva atribución edificatoria a los terrenos.

La remisión de la ley al planeamiento no vulnera el principio de legalidad, ni tampoco la reserva material de ley que la Constitución exige cuando de derechos se trata. Como ha especificado el Tribunal Supremo, la regulación del derecho de propiedad ha de llevarse a cabo, según la Constitución, "de acuerdo con las leyes" (SSTS 28 noviembre 1990 y 22 mayo 1991) y no únicamente "por las leyes". Por tanto, no sólo la

ley, sino también los productos normativos de la Administración y más concretamente los planes, pueden contribuir a determinar el contenido del derecho de propiedad y más específicamente las facultades urbanísticas que lo integran. Resulta así clara la constitucionalidad del planeamiento a la hora de trazar el contenido último del derecho de propiedad en virtud de la remisión de la ley. La flexibilidad de tal reserva legal ha de operar en la medida en que resulte necesaria: la Ley establece los criterios básicos que le son viables a una norma de carácter general y abstracto, y será después el planeamiento el que, con referencia a lugares concretos, especifique las consecuencias que se derivan de aquellos criterios generales, sin detrimento de la regulación contenida en la normativa legal (STS de 31 de julio 1991).

También el Tribunal Constitucional ha analizado la relación entre la ley y el planeamiento desde el punto de vista del principio de la reserva material de ley cuando del derecho de propiedad se trata. Al respecto ha declarado que, si bien es cierto que puede ser el planeamiento el que determine para cada porción del territorio su aptitud para urbanizar y los concretos usos edificatorios, no lo es menos que habrá de ser la ley - estatal o autonómica, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias- la que establezca los criterios generales del sistema de propiedad por imperativos de la reserva de ley y del principio de legalidad (arts. 33.2, 53.1 y 103.1 CE) [STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 17 c)]. Y ha añadido que "la reserva de ley prohíbe toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho por reglamentos independientes o *extra legem*, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, en el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse" (STC 37/1987, de 26 de marzo, F. 3).

La LFOTU hace del planeamiento urbanístico el eje central de la actividad urbanística. Como se ha indicado, el art. 2.1 incluye la planificación del suelo en la función pública que es el urbanismo. El art. 3.2 desglosa la actividad administrativa en la materia urbanística en varios aspectos, el primero de los cuales es "la ordenación urbanística de los municipios a través del planeamiento". El art. 5.1 establece como un fin de la actuación pública de carácter urbanístico la subordinación de los usos del suelo y de las construcciones al interés general definido en la Ley Foral "y en la ordenación territorial y urbanística". El art. 48 especifica que la ordenación urbanística viene constituida por el conjunto de determinaciones establecidas por los instrumentos de planeamiento urbanístico, que son el Plan General Municipal, sobre la extensión completa de cada término municipal, y los planes que lo desarrollan, según los casos: Planes de Sectorización, Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle. A ellos se añaden los Planes Especiales independientes y los Catálogos, y las Ordenanzas de Edificación y de Urbanización. Todos estos planes se regulan de modo completo en los sucesivos arts. 55 a 84.

6. La improcedencia de indemnizar los efectos de la ordenación urbanística

Como hemos reiterado, si el urbanismo es una función pública y el contenido del derecho de la propiedad urbana viene determinado por la ley en atención a la función social que dicho derecho debe desempeñar, es lógico corolario que la ordenación de la ciudad sea una tarea de los poderes públicos, principalmente de la Administración pública, que se lleve a cabo con objetividad y al servicio del interés general (art. 103.1 CE) y sin subordinarse a los intereses o expectativas particulares de los propietarios del suelo o de terceros privados.

La ordenación urbanística se hace pensando en la ciudad, que es de todos y para todos, y no en las expectativas económicas o sentimientos personales de algunos pro-

pietarios de las fincas. Por tanto, conforme al art. 2.2 de la LRSV, "la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida por el planeamiento no confiere derechos a los propietarios a exigir indemnización".

No obstante, este principio general de no indemnización tiene sus excepciones puntuales en los supuestos tasados expresamente por los arts. 41 a 44 LRSV¹⁸, que gozan de carácter básico ex art. 149.1.18ª CE. Tales excepciones se refieren a la alteración del planeamiento en vigor, la modificación de licencias de edificación concedidas, las limitaciones singulares en orden a la conservación edificios e, incluso, la inactividad administrativa.

La LFOTU se hace eco de este principio de no indemnización a los propietarios por la ordenación urbanístico de sus terrenos en el art. 86.2 cuando afirma, como regla general, que "las condiciones de uso del suelo y de las construcciones establecidas en el planeamiento no conferirán derecho a los propietarios a exigir indemnización". Las excepciones a esta regla general se especifican acto seguido:

a) La aprobación definitiva de una revisión o de una modificación del planeamiento urbanístico que reduzca el aprovechamiento urbanístico sin que haya mediado responsabilidad del propietario (letras a y b).

b) La modificación o revocación de la licencia cuando se hubiera iniciado la edificación (letra c).

c) Las limitaciones o vinculaciones singulares en orden a la conservación de bienes inmuebles que excedan de los deberes urbanísticos exigibles y que no se puedan compensar mediante reparcelación (letra d).

d) Las limitaciones singulares y efectivas que resulten incompatibles con el ejercicio de actividades y usos tradicionales y consolidados en suelo no urbanizable que ya estuvieran autorizados expresa o individualmente por la Administración (letra e).

7. La participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los poderes públicos

Este importante principio urbanístico aparece hoy consagrado en el art. 47 CE. Su razón de ser se encuentra en impedir que la atribución por la Administración a un terreno de aptitudes jurídicas para ser urbanizado y edificado y, por tanto, su consiguiente revalorización económica, queden únicamente en el patrimonio del propietario beneficiado. Una parte de esa atribución de las posibilidades edificatorias debe revertir a los poderes públicos que representan a la colectividad (normalmente, la Administración municipal), para que puedan continuar su costosa labor de ordenación de la ciudad y de construcción y mantenimiento de los servicios públicos urbanos.

El modo en que se concreta la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas se deja por el texto constitucional en manos del legislador ordinario. Y así son la ley estatal básica (hoy la LRSV al delimitar las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los propietarios en el territorio nacional) y, en su desarrollo y precisión, las leyes autonómicas, las encargadas de regular la citada participación comunitaria¹⁹.

Ahora bien, esta participación no se da por cualquier medio, sino sólo mediante aquéllos que ha previsto la LRSV: las cesiones gratuitas y obligatorias de suelo o aprovechamiento urbanístico y el costeamiento de las obras. La finalidad de estos medios es

18. Los supuestos indemnizatorios se anudan, como ha señalado el Tribunal Constitucional (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, F. 33, y 164/2001, de 11 de julio, F. 47), más que con las instituciones expropiatorias, con el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, que tiene su más alta consideración jurídica en el art. 106.2 CE y su desarrollo normativo específico en la LRJAP y PAC (arts. 139 a 143) y en su reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

19. El Tribunal Constitucional ha aclarado que el art. 47 CE "no atribuye competencias sino que fija un objetivo común para los distintos entes públicos" (STC 164/2001, de 11 de julio, F. 10).

"servir de contrapartida de los beneficios que el proceso de urbanización genera a los propietarios privados de los terrenos afectados" (STS de 16 de diciembre de 1987).

Llegados a este punto se hace necesario indicar tres importantes limitaciones que los poderes públicos vienen obligados a respetar a la hora de definir las cesiones que los propietarios de suelo deben realizar:

La primera limitación tiene por destinatario el legislador estatal básico. Este puede fijar un criterio legal mínimo en cuanto a la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas, pero su regulación no puede ser exhaustiva ni prefigurar un determinado modelo urbanístico, sino que ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias legislativas [STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 17 c)]. Si la ley estatal no deja ese margen de desarrollo, devendrá inconstitucional y nula, como ya le aconteció al TRLS de 1992.

La segunda limitación se dirige, en cambio, al legislador autonómico. Las cesiones obligatorias y gratuitas que impongan las leyes autonómicas a los propietarios del suelo habrán de respetar lo que al efecto haya establecido la legislación básica del Estado (en la actualidad, la LRSV). De no hacerlo así, la ley autonómica también incurrirá en inconstitucionalidad y nulidad, como le ocurrió a la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determinó la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística (STC 54/2002, de 27 de marzo).

El tercer límite va dirigido a la Administración pública competente para elaborar y aprobar el planeamiento urbanístico (de ordinario, los municipios). Las cesiones obligatorias de los propietarios (sean en terrenos o en su equivalente económico) tocan al derecho de la propiedad privada, de conformidad con los arts. 31.3 y 33 CE, y deben, por tanto, regularse con arreglo a la ley, lo que no impide el ulterior desarrollo reglamentario. Dada la naturaleza normativa de los planes urbanísticos, sólo en la medida en que éstos se ajusten a la ley sus determinaciones podrán tenerse por conformes con el ordenamiento jurídico (SSTS de 28 de noviembre de 1990 y 6 de marzo de 1991).

El art. 5.1 f) de la LFOTU se encarga de "asegurar en todos los casos la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción territorial y urbanística y la ejecución de obras o actuaciones de los entes públicos que implique mejoras o repercusiones positivas para la propiedad privada".

Más adelante, el título III de la Ley Foral se preocupa, dentro del régimen urbanístico del suelo, de concretar la forma de llevar adelante esta participación en las distintas clases de suelo:

- En el suelo urbano consolidado (art. 98.1), lo que constituye una novedad respecto a la legislación básica del Estado, en la que no se exige ninguna cesión de terrenos en esta categoría de suelo).

- En el suelo urbano no consolidado (art. 98.2), en donde no hay distinción con la legislación básica.

- En el suelo urbanizable (art. 100), en el que se han ampliado los deberes de cesión para incluir una cesión obligatoria y gratuita de terrenos destinados a dotaciones supramunicipales para la construcción de viviendas de titularidad pública o de integración social.

- En el suelo no urbanizable de preservación, si se edifica una vivienda unifamiliar aislada (art. 116.3). También es esta otra de las novedades que al respecto de las cesiones contiene la Ley navarra en comparación con la estatal²⁰.

20. Sobre las diferencias entre la legislación navarra y la estatal básica en lo relativo a las cesiones de suelo, *vid.* mi artículo "Las cesiones obligatorias y gratuitas de suelo en la legislación urbanística de Navarra", en la revista *Urbanismo y Edificación* núm. 11, año 2005, Editorial Thomson-Aranzadi, Pamplona, pp. 31 a 48.

Para cuantificar la participación de las plusvalías se acude a las técnicas administrativas del aprovechamiento tipo (art. 102) y del aprovechamiento medio (art. 103), conectadas con las áreas de reparto (art. 101) y con las unidades de ejecución (art. 142), respectivamente, todas ellas procedentes del ordenamiento urbanístico estatal y cuya regulación hoy compete en exclusiva a la Comunidad Foral de Navarra, como declaró el Tribunal Constitucional en la sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

8. La distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento

Este es otro de los principios nucleares del Derecho urbanístico español desde 1956, como así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo en sentencias de 28 de enero de 1987, 1 de septiembre de 1988, 20 de julio de 1988 y 24 de abril de 1989, entre otras muchas.

Como es sabido, una de las mayores preocupaciones de los sucesivos legisladores españoles ha sido la de impedir o, subsidiariamente, paliar la desigual atribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento entre los propietarios del suelo afectados e imponer una más justa distribución de tales beneficios y cargas. El planeamiento, ha afirmado el Tribunal Supremo, se traza pensando, en primer término, en la ciudad y sus habitantes y no en los propietarios de los terrenos, dado que la utilización del suelo ha de regularse de acuerdo con el interés general (art. 47 CE). Por ello, en principio, la atribución de destinos urbanísticos provoca frecuentemente una desigualdad inicial para los propietarios (SSTS 19 mayo 1987 y 30 junio 1992). Para evitar la desigualdad que el planeamiento conlleva, la legislación urbanística ha ido alumbrando sucesivas técnicas al servicio de este principio de equidistribución de cargas y beneficios, como las áreas de reparto, el aprovechamiento tipo, las unidades de ejecución, el aprovechamiento medio, la reparcelación, las compensaciones y las indemnizaciones compensatorias.

Aun así, la larga experiencia habida demuestra que es imposible una equiparación total de los beneficios y cargas urbanísticos entre los propietarios. No es lo mismo ser titular dominical de una finca ubicada en suelo urbano que en suelo no urbanizable, ni con la LRSV se tienen los mismos derechos y deberes en el suelo urbano consolidado por la urbanización que en el suelo urbano no consolidado o en el suelo urbanizable. Y las legislaciones autonómicas y los planeamientos municipales han acrecentado todavía más la desigualdad al vincular la "justa distribución" con las áreas de reparto y con las unidades de ejecución, llegando al punto de fragmentar todo el suelo urbano o urbanizable en una elevada cantidad de "trozos" con distintos aprovechamientos y cargas, sólo en cuyo interior se intenta la equidistribución.

La LFOTU considera la promoción de la "justa distribución de beneficios y cargas derivados de la actuación urbanística" como uno de los fines del urbanismo [art. 5.1 f)]. Es esta una visión objetiva, que se completa con la visión subjetiva de la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo, como un deber de los propietarios de suelo urbano no consolidado [art. 98.2 letra d)] y de suelo urbanizable [art. 100 f)]. En el suelo urbano consolidado y en el suelo no urbanizable no cabe equidistribución.

Al servicio de la equidistribución, la Ley Foral pone técnicas habituales del ordenamiento urbanístico estatal, tales como las ya antes mencionadas áreas de reparto (art. 101), el aprovechamiento tipo (art. 102), el aprovechamiento medio (art. 103), las unidades de ejecución (art. 142) y, sobre todo, la reparcelación (arts. 149 a 152).

9. La participación de los ciudadanos en el urbanismo

Como resulta obligado en un Estado democrático (arts. 1.1, 9.2, 23.1 y 105 CE), la creación de la ciudad por los poderes públicos no puede hacerse al margen de quie-

nes viven en ella: los "ciudadanos". Estos, de forma directa o a través de asociaciones, pueden participar en la ordenación de la ciudad, en su modo de hacerla y en el control de la normativa urbanística²¹.

Desde 1956 las leyes urbanísticas han buscado fórmulas para permitir, al menos teóricamente, la participación de los ciudadanos (participación *uti cives*) en las tres fases principales del urbanismo: el planeamiento, la ejecución y la protección de la legalidad urbanística. La LRSV ha plasmado este principio de participación pública en los procedimientos de planeamiento y ejecución, si bien ha dejado, como no puede ser competencialmente de otra manera, que sea la legislación urbanística la encargada de garantizar su ejercicio (art. 6.1).

Además, la norma estatal ha encomendado a los poderes públicos la tarea de suscitar "en la medida más amplia posible" la participación privada en la acción urbanizadora o participación *uti gestor* (art. 4.2), al tiempo que ha reconocido los derechos de información y de iniciativa de los particulares y de las entidades constituidas para la defensa de sus intereses (art. 6.1 y 2).

Por otro lado, el TRLS de 1992 otorga a cualquier interesado, sea nacional o extranjero, y sin necesidad de acreditar un derecho legítimo o un interés particular, la facultad de ejercer la denominada "acción pública" para exigir de la Administración pública y de la jurisdicción contencioso-administrativa la observancia de la legislación y del planeamiento reguladores de la actividad territorial y urbanística (art. 304).

La legislación autonómica ha desarrollado las fórmulas de participación siguiendo las experiencias de la LS. En la fase de planeamiento, las leyes obligan a que los planes se sometan a información pública mediante la exposición pública previamente a la aprobación definitiva. Igualmente, en la fase de gestión se impone a los poderes públicos el deber de someter los proyectos de urbanización, de reparcelación y similares a información de los ciudadanos y de los propietarios afectados.

La LFOTU dedica varios de sus preceptos a la participación ciudadana. El art. 6 reconoce la participación *uti gestor* o iniciativa privada en el desarrollo de la actividad del urbanismo y ordena a la Administración que la facilite y promueva, si bien en la forma y con el alcance previstos en esta Ley Foral. El art. 7 enuncia la participación ciudadana *uti cives* con el objetivo de que la ordenación urbanística responda a las necesidades y aspiraciones de la sociedad navarra, para lo cual considera la exposición pública de los distintos instrumentos de ordenación urbanística como el medio fundamental de participación. El art. 9 concede la acción pública a cualquier persona para exigir ante los órganos administrativos y la jurisdicción contencioso-administrativa la observancia de la legislación y el planeamiento reguladores de la actividad territorial y urbanística. Finalmente, el art. 8 otorga a todas las personas un derecho legal a acceder a la información territorial y urbanística que esté en poder de las Administraciones Públicas competentes, sin obligación de acreditar un interés determinado.

Los sucesivos preceptos de la LFOTU desarrollan todas estas enunciaciones generales.

a) En la elaboración de todos los planes urbanísticos está contemplada expresamente la información pública: arts. 70, 71 y 72 para los Planes Generales Municipales, art. 73 para el Plan de Sectorización, art. 74 para los Planes Parciales y Planes Especia-

21. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO, en *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, 2ª edición, Madrid, 1981, pp. 136-141, distinguen tres tipos de participación de los interesados en el urbanismo: la participación *uti cives*, en la que el interesado actúa en su condición de ciudadano, participación *uti dominus*, en la que el interesado participa en su condición de propietario afectado por el proceso público urbanístico, y participación *uti gestor*, en la que el interesado asume un papel cualificado de gestor en la formación o ejecución de planes de urbanismo.

les de Desarrollo, art. 75 para los Planes Especiales independientes, art. 76 para los Estudios de Detalle, art. 79 para las revisiones de los planes, y art. 85 para las Instrucciones Técnicas de Planeamiento.

b) La iniciativa particular se ve reconocida tanto para la promoción de los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal (art. 45.1) y del planeamiento de desarrollo (arts. 68), como para la presentación de modificaciones de los Planes Generales de Urbanismo (arts. 79.3 y 80.2).

c) En la ejecución del planeamiento se regulan tres sistemas de actuación privada: la compensación, la reparcelación privada y el agente urbanizador (arts. 156.2), diferentes de los tres sistemas de actuación pública (cooperación, ejecución forzosa y expropiación). En esos sistemas privados los particulares, propietarios o no, ejecutan directamente a su costa las obras de urbanización y son responsables de esa urbanización (art. 159).

d) En la edificación, la actividad de los particulares se ve legalmente reconocida, aunque sometida, como no podía ser de otra forma, a la obtención de la previa licencia urbanística (art. 189).

10. La utilización racional del suelo: el desarrollo urbanístico sostenible

Otra de las grandes inquietudes tradicionales del urbanismo ha sido, sin duda, la utilización del suelo de forma racional. Así lo recogía el art. 3.2 e) de la LS de 1956, cuando especificaba, como una de las funciones de la competencia urbanística en orden al régimen del suelo, "asegurar el uso racional del suelo en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población".

Con posterioridad, en 1978, con el incremento de la conciencia medioambiental y la apuesta por un urbanismo más ecológico, la Constitución mandató a los poderes públicos que velaran por la utilización racional de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (art. 45.2).

No resulta nada extraño este desvelo por el uso racional del suelo cuando, como tan ilustrativamente plasmó el "Libro Blanco del Suelo", que luego sirvió para la redacción de la británica *Land Community Act* de 1975, se trata del "único recurso natural que no puede incrementarse", de ahí que tenga una considerable importancia estratégica para los poderes públicos.

La idea del suelo como un recurso natural limitado también ha sido subrayada por el Tribunal Constitucional, que lo califica como "bien escaso" (STC 164/2001, de 11 de julio, F. 9).

Recientemente, el Derecho urbanístico ha sustituido el principio de la racional utilización del suelo por el denominado "desarrollo urbanístico sostenible", como manifestación más específica del genérico e indeterminado principio del desarrollo sostenible vigente en la política medioambiental a partir de la Cumbre de Río de Janeiro. La nueva idea de "desarrollo sostenible" refleja, sobre todo, la voluntad de evitar que una sola generación agote o deteriore de forma irreversible alguno o todos los recursos naturales de modo que impida su transmisión a las generaciones venideras (idea plasmada por primera vez en el ordenamiento español en el art. 2.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres). Asimismo, el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, más conocido como la "Constitución Europea", incorpora el desarrollo sostenible como uno de los objetivos principales de la futura Unión Europea (parte I, art.3, núms. 3 y 4).

La LFOTU no es ajena a estas preocupaciones medioambientales ni al mencionado principio del desarrollo sostenible. Es más, en algunos momentos resulta un tanto reiterativa con sus menciones al último concepto. Su art 2.3 a) establece, entre los prin-

cipios que deben informar toda actuación pública en relación con el territorio, "el desarrollo racional y equilibrado de las actividades en el territorio que, en todo caso, garantice su diversidad y complementariedad y asegure el óptimo aprovechamiento del suelo en cuanto recurso natural no renovable." También otros muchos artículos de la Ley Foral hacen referencia al desarrollo territorial sostenible [arts. 2.2. 2.3 b), 4 d), 4 g), 5.2 e), 27.2...], a la utilización racional del suelo o a la protección del medio ambiente (arts. 4, 5.1 b), 27.1...).

Como puede verse, la legislación urbanística ha evolucionado desde aquel inicial y primario deber de adaptación de las construcciones al ambiente natural en el que estuvieran situadas, que se recogía en la LS y actualmente en el art. 88 de la LFOTU, hasta la incorporación de la más moderna teoría del desarrollo sostenible²².

22. También la legislación francesa ha integrado en el ordenamiento urbanístico el concepto del desarrollo sostenible (*développement durable*) ligado al urbanismo. Lo ha hecho en la Ley núm. 2000-1208, de 13 de diciembre de 2000, de Solidaridad y Renovación Urbanas, como contenido tanto de los nuevos Planes Locales de Urbanismo (que sustituyen a los anteriores Planes de Ocupación del Suelo) como de las Directivas Territoriales de Ordenación, de los Esquemas de Coherencia Territorial y de las Cartas Municipales. Al respecto, *vid* los arts. L-121-1 y 123-1 del *Code de L'Urbanisme*, en lo que se refiere a los Planes Locales de Urbanismo.