

EL CONTROL DEL PARCELISMO ILEGAL: REGULARIZACION URBANISTICA O NORMALIZACION DEL USO RESIDENCIAL DEL SUELO NO URBANIZABLE. EL CASO ARAGONÉS

JULIO CÉSAR TEJEDOR BIELSA

SUMARIO: I. LAS PROHIBICION DE PARCELACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACION ESTATAL: 1) La preservación del suelo no urbanizable y urbanizable no programado del proceso de desarrollo urbano; 2) Las posibilidades de acción al amparo de la legislación urbanística estatal: reclasificación, sanción y restauración de la legalidad urbanística. La regularización como cauce de integración en el proceso legal de desarrollo urbano; 3) La normalización del uso residencial en suelo no urbanizable; 4) Referencia a la legislación autonómica de ordenación del territorio.- II. LAS PARCELACIONES ILEGALES EN LA LEGISLACION AUTONOMICA: 1) La posibilidad de reclasificación como medio regularizador de las parcelaciones ilegales alternativo a la inmediata eliminación de las mismas; 2) La normalización del uso residencial del suelo no urbanizable: los núcleos o asentamientos rurales de población; 3) El desarrollo de las medidas disciplinarias y de restauración de la legalidad urbanística.- III. LAS PARCELACIONES ILEGALES EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON: EL DECRETO 77/1995, DE 18 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA LA ELABORACION Y EJECUCION DE LOS PLANES ESPECIALES DE REGULARIZACION URBANISTICA: 1) Antecedentes y objeto del DPRU. El parcelismo ilegal en Aragón; 2) El pretendido carácter regularizador del DPRU. Inviabilidad de la regularización en suelo no urbanizable por la falta de definición legal de los núcleos rurales en la legislación aragonesa; 3) Los parcelaciones regularizables. El carácter discrecional de la decisión regularizadora; 4) El procedimiento de regularización; 5) El Plan Especial de Regularización Urbanística. Determinaciones; 6) Especial referencia a las cargas del proceso de regularización.

I. LAS PARCELACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACION ESTATAL: INFRACCION, RECLASIFICACION Y NUCLEO DE POBLACION

1) *La preservación del suelo no urbanizable y urbanizable no programado del proceso de desarrollo urbano*

Los Planes Generales de Ordenación Urbana tienen por objeto, entre otras cuestiones, según el art. 71 de la Ley del Suelo, en suelo urbano señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente y definir aquellas partes de la estructura general del plan correspondiente a esta clase de terrenos; en suelo urbanizable definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio; y, por último, en suelo no urbanizable preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje.

A pesar de los objetivos al servicio de los cuales se encuentra el planeamiento en suelo no urbanizable, es innegable que existen gravísimos problemas urbanísticos y ambientales que derivan de los procesos 'incontrolados' de urbanización, de las llamadas 'parcelaciones ilegales'. Dichos problemas, que en suelo urbano o urbanizable pueden solucionarse, en ocasiones, a través de las técnicas previstas con carácter general en la legislación estatal, en otros supuestos y sobre todo cuando se plantean en suelo no urbanizable, difícilmente pueden ser solventados en el marco de la misma (1).

El coste que, desde el punto de vista territorial y del medio ambiente urbano, tienen dichas parcelaciones es enorme. Así, no sólo en muchas ocasiones la realización de las mismas constituye una flagrante violación del régimen del suelo no urbanizable, sino que los equipamientos mínimos exigidos por la legislación urbanística -aun los de simple salubridad que entroncan con la legislación del siglo XIX- no existen. Frente a ello, y a pesar de las amplias posibilidades de acción coactiva que otorga la legislación urbanística, la posición de la Administración es de manifiesta tolerancia.

El Estado nunca ha dictado una normativa que intentase encauzar jurídicamente las parcelaciones ilegalmente realizadas en suelo no apto según el planeamiento urbanístico para ello. La legislación estatal, más preocupada por la regulación de los procesos urbanísticos, se ha limitado en lo que respecta al suelo no urbanizable a prohibir su utilización urbanística, a "preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje", en la expresiva dicción del

(1) Sobre el suelo no urbanizable, véase PAREJA I LOZANO, C., *Régimen del suelo no urbanizable*, Marcial Pons, Madrid, 1990.

artículo 11.3 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado mediante Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (LS1976) (2).

Ello explica que, ni antes ni después de la Constitución, la legislación urbanística estatal regulase específicamente procedimientos regularizadores de las parcelaciones ilegales que, en consecuencia, quedaban incluidas entre los supuestos generales de indisciplina urbanística (3). Existía una convicción latente: toda parcelación en suelo no urbanizable, con infracción de lo dispuesto en los artículos 95 y 96 de la LS1976, entre otros, conllevaba una utilización urbanística del suelo no urbanizable (4). Por ello, el artículo 96.1 de la LS1976 prohibía expresamente la realización de parcelaciones en suelo no urbanizable ("en suelo no urbanizable no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas"). Las insuficiencias de tales planteamientos resultan evidentes. Para comprobarlo, basta observar el entorno de nuestras ciudades.

Sin embargo, el problema técnico fundamental que planteaba la LS1976 era que no definía el núcleo de población, concepto determinante de la existencia de parcelación urbanística (5). La omisión apuntada generaba grandes

(2) Los planteamientos proteccionistas tienen un reciente reflejo en el artículo 319 del nuevo Código Penal, aprobado mediante Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, que establece que "se impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de seis meses a tres años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edificación no autorizable en el suelo no urbanizable". Por cierto que el reenvío al ordenamiento administrativo puede plantear serias dificultades para determinar que ha de entenderse por 'edificación no autorizable'.

(3) En mi opinión, la regularización mediante reclasificación del suelo ilegalmente parcelado, técnicamente viable según la legislación estatal, constituye una huida hacia adelante, la superación del derecho por los hechos. En definitiva, una pérdida de la iniciativa pública en la actividad urbanística, generadora, además, de expectativas en otros parcelistas o, lo que es peor, potenciales parceladores. La práctica demuestra, además, que, en estos casos, la reclasificación es una medida puramente nominal, que camufla el problema más que solucionarlo, al no ir seguida de la elaboración y ejecución de los correspondientes instrumentos de planeamiento.

(4) Que dicha utilización existía, incluso en contra de la legislación y el planeamiento urbanístico, es afirmar algo evidente. Prueba de ello son los trabajos desarrollados por la Comisión Central de Urbanismo en base a un documento publicado por A. ORTEGA GARCIA, con el expresivo título "Utilización urbanística del suelo no urbanizable", en *RDU*, nº. 75, 1981, págs. 33 y ss.

(5) El artículo 94.1 de la LS1976 disponía: "Se considerará parcelación urbanística la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población, en la forma en que éste se defina reglamentariamente". A pesar de la remisión normativa, los reglamentos de desarrollo de la LS no definieron el concepto de núcleo de población.

PAREJA I LOZANO, C., en *Régimen jurídico...*, cit., págs. 114 y ss. da cuenta de dicha omisión, así como de las diversas normas autonómicas que pretendieron subsanarla.

dificultades para calificar las parcelaciones como urbanísticas, calificación relevante, dado que eran precisamente las parcelaciones urbanísticas las prohibidas por el artículo 96.1 de la citada ley. La Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LRRUVS) no contribuyó, en este aspecto, a mejorar la situación. Así, el núcleo de población sigue teniendo la misma relevancia tras la reforma, según se desprende del artículo 257.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (LS1992), pero no aparece definido en dicha norma.

Tras la última reforma el planteamiento proteccionista de la legislación anterior continúa vigente (cfr., fundamentalmente, artículo 16 LS1992). Incluso el nivel de protección se incrementa, en ocasiones, a través de procedimientos técnicamente cuestionables. Así, por un lado, se extiende el régimen de protección previsto en el artículo 188 de la LS1976 para zonas verdes o espacios libres al suelo no urbanizable protegido (6), y por otro, se agravan las consecuencias de la infracción del régimen de protección del suelo no urbanizable o urbanizable no programado al prever la posibilidad de expropiar los terrenos ilegalmente parcelados en dichas clases de suelo, deduciendo, además del justiprecio el importe de la multa impuesta [cfr. artículo 78.1.a) de la LRRUVS; artículo 207.b) de la LS1992] (7).

(6) Dicha extensión no tiene justificación expresa en la LRRUVS, aun cuando los principios derivados de la misma o de la legislación urbanística precedente pudieran justificarla sobradamente desde un punto de vista material. Técnicamente, sin embargo, no resulta viable tal ampliación del régimen especial de protección, como afirma J. R. FERNANDEZ TORRES en "Refundición y Constitución: examen del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992", *RAP*, nº. 131, 1993, págs. 143 y ss.

(7) La minusvaloración del justiprecio que establece el artículo 207.b) de la LS1976 puede plantear problemas de constitucionalidad derivados de los conceptos incluidos en la multa. Así, en base a la interdicción de beneficios derivados de infracciones urbanísticas que incorporaba el artículo 228.7 de la LS1976 (hoy, artículo 272 de la LS1992, de aplicación supletoria), en los supuestos de parcelación ilegal, cuando la suma de la sanción impuesta y del coste de las actuaciones de reposición de la situación anterior, incluida la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, fuese inferior al beneficio obtenido, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar el montante del mismo.

En consecuencia, aparentemente, cuando se expropian los terrenos ilegalmente parcelados deberá deducirse del justiprecio fijado la multa que se imponga, que engloba todos los conceptos antes apuntados. Sin embargo, la deducción resultará inviable, pues si el suelo no urbanizable se tasa con arreglo al valor inicial la cuantía de la multa será superior en muchas ocasiones a la del justiprecio. Quizá la interpretación correcta debiera limitar la deducción estrictamente a la multa en sentido estricto, sin incluir ni los costes de reposición, ni la reparación de daños y perjuicios, ni la elevación hasta el beneficio obtenido. En otro caso la expropiación podrían llegar a convertirse en una auténtica confiscación proscrita constitucionalmente.

Sin embargo, del artículo 6 de la LRRUVS, que tras la refundición se incorporó al artículo 16.2 de la LS1992, de carácter básico, se deriva la posibilidad de que la legislación autonómica regule asentamientos o núcleos rurales en suelo no urbanizable o urbanizable no programado. El legislador estatal, a través de estos preceptos, proporcionó a las Comunidades Autónomas otra vía a través de la cual encauzar jurídicamente las parcelaciones ilegales que venía a sumarse a la posibilidad de reclasificación del suelo y posterior elaboración y ejecución del planeamiento preciso según la legislación urbanística estatal.

No obstante, el problema de las parcelaciones ilegales ya consumadas no fue abordado ni resuelto a través de la última reforma de la legislación estatal, planteada para resolver otros problemas. Mediante la reforma, aun cuando se reforzaron las técnicas preventivas, no se insistió en las represivas, ni se establecieron cauces específicos de reconducción de un fenómeno ya generalizado y consumado, salvo la posibilidad que incorpora el citado artículo 16.2.

La inexistencia de medidas jurídicas específicas del tipo apuntado tiene una sencilla explicación. La época de mayor auge de las parcelaciones ilegales coincidió con el proceso constituyente y la posterior transferencia de competencias en materia urbanística a las Comunidades Autónomas. Por eso la Administración del Estado, que iba a transferir sus competencias urbanísticas, no intervino enérgicamente respecto de una situación que podría generar altos costes económicos y políticos. Las Administraciones autonómicas, por su parte, en la mayoría de los casos tardaron en adquirir consciencia de la gravedad de la situación y, en consecuencia, su actitud fue más bien pasiva, máxime cuando los problemas derivados de la reorganización del Estado y de la propia Administración absorbían las mayores atenciones. La coyuntura económica de aquellos años, por otro lado, estimuló en gran medida la demanda de parcelas ilegales a bajo coste entre las capas bajas de la población (8). En definitiva, el fenómeno que en los años setenta y ochenta supuso

(8) R. BETRAN ABADIA y Y. FRANCO HERNANDEZ, en *Parcelaciones ilegales de segunda residencia. El caso aragonés*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1994, págs. 61 y ss, realizan una caracterización del parcelista ilegal que pone claramente de manifiesto las importantes consecuencias de la crisis económica.

En esta obra, realizada desde la Diputación General de Aragón, se estudia ampliamente el parcelismo ilegal en Aragón, destacando especialmente la labor de campo realizada. Se abordan en ella el origen del parcelismo, sus causas, la localización, la base sociológica de los parcelistas, las tácticas publicitarias de promoción o las carencias dotacionales de la urbanización. No faltan tampoco propuestas normativas para hacer frente a la situación.

el parcelismo ilegal se encuadra en un proceso de transferencia competencial que generó algunas ineficiencias, una grave crisis económica que estimuló la demanda a bajo precio sobre todo en el entorno de las grandes ciudades, y una legislación urbanística fundamentalmente represiva y disciplinaria.

Hoy día, tales circunstancias han quedado superadas. En la actualidad el proceso de transferencias en esta materia puede considerarse culminado, aun cuando el marco jurídico aplicable resultará confuso hasta que el Tribunal Constitucional se pronuncie acerca de los recursos planteados por algunas Comunidades Autónomas contra la última reforma de la legislación urbanística estatal (9). La situación económica, por otra parte, ha mejorado, con lo que la gran demanda inicial se ha reducido considerablemente. Por ello, las Comunidades Autónomas, que en algunos casos han visto su territorio gravemente afectado por el parcelismo ilegal, han reaccionado ya frente al mismo regulando distintos procedimientos para encauzarlo jurídicamente.

Resulta conveniente antes de abordar el estudio de dichos procedimientos, aclarar algunas de las posibilidades que ofrece la nueva legislación estatal frente al parcelismo ilegal.

2) Las posibilidades de acción al amparo de la legislación urbanística estatal: reclasificación, sanción y restauración de la legalidad urbanística. La regularización como cauce de integración en el proceso legal de desarrollo urbano

La más importante dificultad que ha de encarar cualquier intento de proporcionar cauces jurídicos de solución al problema del parcelismo ilegal es la diversidad de los resultados que tal fenómeno genera. No existe un modelo único de parcelación ilegal (10).

(9) La regulación del régimen del suelo no urbanizable de la LRRUVS se dictó al amparo de la competencia estatal para dictar la legislación básica sobre medio ambiente. En este sentido se afirma en el Preámbulo que "la regulación de este conjunto de materias encuentra apoyo constitucional en las competencias que al Estado reserva el artículo 149.1, en sus reglas 1ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª, esta última en cuando a los preceptos de la Ley que se refieren al régimen del suelo no urbanizable".

(10) Puede resultar útil el ejemplo aragonés. R. BETRAN ABADIA y Y. FRANCO HERNANDEZ, en *Parcelaciones...*, cit., págs. 17 y ss., distinguen cuatro tipos básicos: parcelaciones periurbanas, parcelaciones de regadío, parcelaciones de monte (imposibles de regularizar en la mayoría de los casos) y parcelaciones de vocación turística. Las dos primeras presentan graves deficiencias de servicios, que son casi nulos en las terceras y mucho mejores en las últimas.

El parcelismo ilegal ha afectado a todas las clases de suelo, urbano, urbanizable y no urbanizable (11). Este es el primer factor de complejidad del fenómeno, dado que las posibilidades de reacción frente a la parcelación ilegal no son las mismas. Curiosamente, los mayores problemas se han planteado respecto de las realizadas sobre suelo no urbanizable, dado que, en los demás supuestos, existían -y existen- técnicas urbanísticas para hacer frente a la parcelación ilegal, como la iniciativa pública en la elaboración del planeamiento preciso, o la sustitución del sistema de ejecución del mismo. Así, en suelo urbano o urbanizable, independientemente de las medidas sancionadoras, la Administración disponía de medios legales para corregir las actuaciones parceladoras ilegales. El resultado final, en estas ocasiones, no es otro que el desarrollo urbano a todos los efectos de las superficies afectadas.

En suelo no urbanizable, en cambio, las técnicas urbanísticas apuntadas no son aplicables, dado que dicho suelo está expresamente excluido del proceso de desarrollo urbano, lo que supone que, de acuerdo con la legislación estatal, inicialmente la única posibilidad es la aplicación del régimen disciplinario y restaurador de la legalidad urbanística. Sólo sería viable aplicar técnicas urbanísticas previa reclasificación del suelo no urbanizable ilegalmente parcelado como urbano o urbanizable. De este modo se reconduce la situación a la que antes analizábamos.

Es en estos supuestos, en mi opinión, en los que cabe hablar propiamente de regularización, de sometimiento del fenómeno urbanizador y edificatorio ilegal al procedimiento regular previsto en la legislación urbanística. La reclasificación es, por tanto, el presupuesto previo de la regularización de las parcelaciones ilegales.

Sin embargo, en muchos casos, las parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable reclasificado, difícilmente podrán integrarse en el proceso de desarrollo urbano a todos los efectos. Ello, sencillamente, no será viable técnica o, incluso, económicamente. En otros, en cambio, la reclasificación no será posible jurídicamente porque no lo será el desarrollo urbano del suelo afectado, como por ejemplo cuando éste es de dominio público o cuando el uso urbanístico es incompatible con un régimen cualificado de protección. En consecuencia, frente a las parcelaciones en suelo no urbanizable no reclasificables por circunstancias técnicas o jurídicas no cabía otra respuesta que la aplicación del régimen disciplinario y la restauración de la legalidad urbanística. Sin embargo, tal respuesta se reveló, por diversas razones, como abso-

(11) Al respecto, véanse los artículos 66 y ss. del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado mediante Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

lutamente ineficaz. La necesidad de establecer remedios a esta situación era evidente.

3) La normalización del uso residencial en suelo no urbanizable

Las Comunidades Autónomas, como expondré en el epígrafe siguiente, han ideado diversas técnicas para eliminar los daños ambientales generados por las parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable, y, al mismo tiempo, garantizar la existencia de un nivel mínimo de servicios, básicamente de carácter higiénico o de servicios y, por ello, no necesariamente coincidentes con los exigidos por la legislación urbanística. Una de ellas ya ha quedado apuntada y se fundamenta, según he dicho, en la propia legislación estatal: la regularización previa reclasificación.

En muchos supuestos, por tanto, no se trata tanto de integrar los terrenos parcelados ilegalmente en el proceso de desarrollo urbano, sino de mantenerlos alejados del mismo, con las garantías antes apuntadas. Es en tales casos cuando cabe hablar, propiamente, de normalización, de sometimiento de las parcelaciones afectadas a unos determinados requisitos más o menos homogéneos que hagan compatible su subsistencia en suelo no urbanizable con los intereses públicos implicados. Se trata, en consecuencia, de establecer los presupuestos de un uso residencial 'normal' del suelo no urbanizable. En estos casos, a diferencia de los supuestos de regularización, no existe acción urbanística alguna, dado que el objetivo no es generar ni reordenar suelo urbano, sino más bien evitar su formación en atención a una serie de intereses sobre todo de carácter medioambiental. Por eso, es posible afirmar que la normalización no será nunca una acción urbanística, aun cuando en alguna medida exiga obras urbanizadoras. El objetivo que persigue la normalización, en el sentido apuntado, es precisamente el contrario al de la actividad urbanística: preservar del desarrollo urbano determinados núcleos en suelo no urbanizable sin renunciar a la garantía de determinados intereses públicos.

Del concepto anterior se deriva, obviamente, la necesidad de fijar cuáles sean esos requisitos y, en consecuencia, el nivel de compatibilización exigible. En definitiva, de admitir la posibilidad de normalización es preciso establecer la posibilidad de uso residencial del suelo no urbanizable, definir los núcleos de población en dicha clase de suelo, los también llamados en algunas leyes autonómicas núcleos o asentamientos rurales (12).

(12) En estos supuestos, el uso residencial del suelo no urbanizable, al que se accede a través del proceso de normalización, es definitivo. Surge por la imposibilidad o inconveniencia de eliminar físicamente la parcelación realizada, que se configura como un núcleo rural de población. En cambio, cuando se aplican técnicas de regularización urbanística, la situación alcanzada mediante el plan de regularización que opera sobre suelo reclasificado debe ser transitoria. El proceso regularizador deberá seguir adelante y completarse mediante la aplicación íntegra de las previsiones de la LS1992 y de las correspondientes Comunidades Autónomas.

Cuando tal compatibilización no sea posible la única alternativa será la eliminación física de los usos generados por la parcelación y de ésta misma, reponiendo, en la medida de lo posible, la superficie afectada a su estado anterior.

De todo ello se deduce fácilmente la gran importancia que poseen los criterios determinantes de la posibilidad de realizar la regularización. En la mayoría de los casos, las facultades discrecionales que se atribuyen a la Administración son amplias. No obstante, existen límites infranqueables impuestos tanto por la legislación estatal como por la de las Comunidades Autónomas. En algunos casos las causas que impidan la regularización harán imposible también la normalización (muchos de los supuestos de imposibilidad jurídica). En otros, en cambio, aun siendo inviable la regularización, podrá procederse a la normalización (sobre todo en los supuestos de inviabilidad técnica).

Las Comunidades Autónomas, indudablemente, han advertido la importancia de la cuestión y, por ello, han establecido diversos criterios legales que permiten a la Administración adoptar la decisión de normalizar el uso residencial en cada supuesto concreto. El instrumento para ello es siempre el planeamiento general que actuará como instrumento de desarrollo de la ley (13). Obviamente, la decisión de la Administración nunca va a resultar absolutamente reglada, pero tampoco parece resultar conveniente una amplia discrecionalidad, dado que el procedimiento regularizador o normalizador ha sido concebido por la doctrina como excepcional (14).

Excedería ampliamente del objeto del presente estudio abordar en profundidad la cuestión de la discrecionalidad administrativa en el ámbito urbanístico. Sin embargo, resulta conveniente apuntar algunas ideas que pueden contribuir a aclarar los problemas que genera el Decreto 77/1995, de 18 de abril, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística (DPRU). La discrecionalidad administrativa en el ámbito urbanístico ha sido ampliamente admitida. Así, por ejem-

(13) La función del planeamiento será, en consecuencia, la misma que desempeña en el ámbito urbanístico en nuestro país. Sobre la misma, véase, por todos, E. GARCIA DE ENTERRIA, *Problemas actuales de Régimen Local*, Instituto García Oviedo, 2ª. edición, Sevilla, 1986, págs. 89 y ss.

(14) R. GOMEZ-FERRER MORANT, "Legislación en materia de urbanismo...", cit., pág. 489, nota 56, califica, no sin razón, la Ley madrileña 9/1985, de 4 de diciembre, de tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid, que posteriormente será objeto de análisis, como ley excepcional. De hecho, las normas propiamente regularizadoras suelen limitar su vigencia a un periodo de tiempo determinado.

plo, en relación con la revisión o modificación del planeamiento urbanístico, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1995 (Arz. 4942) se afirma que "...el «ius variandi» reconocido a la Administración por la legislación urbanística, se justifica en las exigencias del interés público, y que en la potestad modificatoria de los planes, la Administración no queda vinculada por Ordenaciones anteriores, pudiendo establecer nuevas previsiones sobre clasificación y uso de los terrenos. Y efectivamente, ello es así, aunque conviene recalcar que tal facultad innovadora de la Administración, materializada en la ordenación territorial propia de un Plan de Urbanismo, tiene unos límites propios derivados del necesario acatamiento a los estándares urbanísticos previstos en la legislación general sobre el suelo y su ordenación, no menos que a la adecuada satisfacción de las necesidades sociales y del interés público a cuyo servicio ha de estar subordinada la ordenación territorial con ausencia, en todo caso, de cualquier tipo de arbitrariedad en la solución de los problemas urbanísticos planteados dentro de una realidad social determinada". Existen, por tanto, elementos reglados que se imponen a la discrecionalidad de la que goza el planificador urbanístico.

Además, es posible realizar una labor de control de los aspectos discrecionales de la potestad de planeamiento a través de las técnicas generales de control de la discrecionalidad. Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1994 (Arz. 1443), se recogen las técnicas de control de la discrecionalidad afirmando su plena aplicabilidad a la potestad de planeamiento: "el «genio expansivo» del Estado de Derecho ha dado lugar al alumbramiento de un conjunto de técnicas que permiten que el control jurisdiccional de la Administración, tan ampliamente dibujado por el artículo 106.1 de la Constitución, se extienda incluso a los aspectos discrecionales de las potestades administrativas. Nuestra jurisprudencia ha venido acogiendo los logros doctrinales al respecto: A) En primer lugar, a través del control de los hechos determinantes que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad; los hechos son tal como la realidad los exterioriza. No le es dado a la Administración inventarlos o desfigurarlos aunque tenga facultades discrecionales para su valoración. B) Y, en segundo lugar, mediante la contemplación o enjuiciamiento de la actividad discrecional a la luz de los principios generales del Derecho que son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas. Tales principios -artículo 1.4 del Título Preliminar del Código Civil- informan todo el ordenamiento jurídico y por tanto también la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional de donde deriva que la actuación de esta potestad ha de ajustarse a las exigencias de aquéllos -la Administración no está sometida sólo a la Ley sino también al Derecho, artículo 103.1 de la Constitución-. Claro es que esta doc-

trina es plenamente aplicable a los aspectos discrecionales de la potestad de planeamiento" (15).

La cuestión es si dada la apuntada excepcionalidad -innegable si además tenemos en cuenta el carácter transitorio- de las técnicas regularizadoras o normalizadoras, la posibilidad de realizarlas puede depender únicamente de la discrecionalidad de la Administración. La respuesta negativa es evidente respecto de la normalización del uso residencial en suelo no urbanizable, incompatible con la legislación estatal, pero no en cuanto a la regularización, que puede encontrar cobertura en la misma. La Administración no puede atribuirse una potestad de hacer legal lo ilegal, y mucho menos con carácter discrecional. Dicha potestad sólo puede otorgarla la ley de la que deriva la ilegalidad.

Por ello, la regularización, como técnica que en última instancia trata de asegurar la aplicación de la legislación urbanística, puede ser regulada por la Administración mediante una norma reglamentaria, y ésta, discrecionalmente -que no arbitrariamente- puede pronunciarse acerca de la necesidad, posibilidad y conveniencia de realizarla. En cambio, la normalización supone la consolidación de una situación incompatible, en principio, con la legislación urbanística estatal. Por eso, en este caso, la Administración no puede regular ni autorizar su realización. Debe contar para hacerlo con una cobertura legal habilitante suficiente para ello, que sólo una ley autonómica, al amparo de la remisión que realiza el artículo 16.2 de la LS1992, le puede proporcionar, pues la legislación estatal no lo hace en modo alguno (16).

La discrecionalidad resulta pues genéricamente admisible en el ámbito de lo urbanístico. Es innegable. Sin embargo, la atribución de las potestades discrecionales, además de contar con una cobertura legal suficiente, debe cumplir una serie de requisitos en orden, fundamentalmente, a garantizar la posi-

(15) Sin duda, los logros doctrinales a que hace referencia el Tribunal Supremo son los conseguidos por E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, sexta edición, reimpresión de 1994, págs. 440 y ss.

(16) E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso...*, cit., págs. 435 y ss. De forma magistral aborda GARCIA DE ENTERRIA este tema, ya tratado en trabajos anteriores, admitiendo la posibilidad de "autohabilitación a través de normas reglamentarias" sin quiebra del principio de legalidad. La atribución deberá ser expresa y específica. Y, evidentemente, en la medida en que se realice a través de una norma reglamentaria, ha de respetar los límites propios de la potestad reglamentaria, como garantía de que la posibilidad de autohabilitación no degenera en abuso.

bilidad de control judicial (17). El análisis de esta cuestión deberá hacerse en cada caso y a ella me referiré al analizar el DPRU.

4) Referencia a la legislación autonómica de ordenación del territorio

Junto a la normativa urbanística estatal, analizada en los epígrafes precedentes, resulta conveniente realizar una breve referencia a la normativa autonómica sobre ordenación del territorio.

La ordenación del territorio ha adquirido verdadera carta de naturaleza como función pública en España después de que la Constitución, en el artículo 148.1.3, la recogiese expresamente entre las competencias que podrían asumir todas las Comunidades Autónomas, como, efectivamente, ocurrió (18). La mayoría de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus correspondientes Estatutos, se han dotado de legislación en materia de ordenación del territorio (19).

(17) E. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso...*, cit., págs. 440 y ss. afirma la existencia de cuatro elementos reglados imprescindibles en relación con las potestades discrecionales: la existencia de la potestad, su extensión, la competencia para actuarla y la finalidad para la cual se atribuye.

(18) El problema, gravísimo sin duda, es que no existe una competencia estatal expresa que pueda amparar una función pública de ordenación del territorio nacional frente a la cual, como consecuencia del carácter exclusivo de la competencia autonómica, existen evidentes inconvenientes. Incluso de la doctrina del Tribunal Constitucional cabría deducir que la función de ordenación del territorio, entendida como "actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial" (SSTC 77/1984, 149/1991 y 36/1994, entre otras), corresponde exclusivamente a las Comunidades Autónomas, aun cuando puedan concurrir con ella diversas competencias sectoriales del Estado.

A favor de la existencia de una competencia del Estado sobre ordenación del territorio, posición en mi opinión mucho más adecuada, se pronuncia, entre otros, F. LOPEZ RAMON, en *Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio*, Aranzadi, Pamplona, 1995, págs. 44 y ss, o 92 y ss.

(19) Al margen de las recientemente constituidas Comunidades de Ceuta y Melilla, 11 de las 17 Comunidades Autónomas cuentan con legislación en materia de ordenación del territorio: Andalucía (Ley 1/1994, de 11 de enero), Aragón (Ley 11/1992, de 24 de noviembre), Asturias (Ley 1/1987, de 30 de marzo), Baleares (Ley 8/1987, de 1 de abril), Cantabria (Ley 7/1990, de 30 de marzo), Cataluña (Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, que incorpora las previsiones de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre), Madrid (inicialmente Ley 10/1984, de 30 de mayo, recientemente sustituida por la Ley 9/1995, de 28 de marzo), Murcia (Ley 4/1992, de 30 de julio), Navarra (inicialmente Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, reemplazada por la Ley Foral 10/1994, de 27 de junio), País Vasco (Ley 4/1990, de 31 de mayo) y Valencia (Ley 6/1989, de 7 de julio).

El problema de las parcelaciones ilegales se concibe como un problema de ordenación territorial. Es un problema que han abordado las Comunidades Autónomas. Y lo han hecho desde sus propias competencias, asumiendo como cuestión propia, frente a las Entidades locales, la adopción de medidas para hacer frente a una realidad que genera graves y negativos efectos territoriales y medioambientales. No es extraño, por ello, que muchas de las normas que analizaré en el epígrafe siguiente atribuyan importantes competencias a las correspondientes administraciones autonómicas, con exclusión, al menos en cuanto a la toma de decisiones, de las locales. No es por ello extraño que a la hora de establecer la normativa que se analiza posteriormente, específicamente dirigida a hacer frente al parcelismo ilegal, invoquen la competencia en materia de ordenación del territorio Comunidades como Aragón, Galicia o Valencia.

Pero, contrariamente a lo que cabía esperar, los problemas generados por el parcelismo ilegal no han tenido un reflejo explícito en las leyes autonómicas de ordenación del territorio. Ello resulta, cuando menos, sorprendente, dada la importancia de los efectos que el parcelismo ilegal ha tenido en el territorio de algunas Comunidades Autónomas. No cabe entender, sin embargo, que nos encontremos ante un fenómeno y una función pública absolutamente desconectadas, pues aunque la regularización o la normalización de las parcelaciones ilegales o su eliminación física no hayan sido abordadas con carácter específico por la legislación de ordenación del territorio, algunas de las técnicas generales que se han incorporado a la misma pueden resultar muy útiles desde un punto de vista preventivo, y, en algunos casos, represivo. Incluso, la regulación de un posible uso residencial del suelo no urbanizable podría permitir hacer frente, mediante los instrumentos de ordenación territorial, al parcelismo ilegal, sin necesidad de medidas específicas y transitorias frente al mismo.

Sin embargo, la respuesta normativa a las parcelaciones ilegales ha sido, en la mayoría de supuestos, específica -y transitoria en algunos de ellos-, girando en torno a técnicas urbanísticas, aun cuando se perciba claramente que el problema trasciende el ámbito estricto de lo urbanístico, puesto que no se trata ya de generar suelo urbano o urbanizable sino más bien, en muchos casos, de impedir que llegue a generarse, como consecuencia de la afección al suelo no urbanizable.

II. LAS PARCELACIONES ILEGALES EN LA LEGISLACION AUTONOMICA

Si se analizan las distintas políticas articuladas por las Comunidades Autónomas frente a las parcelaciones ilegales puede comprobarse fácilmente la

existencia de tres modelos básicos: En primer lugar, Cataluña, Galicia, Madrid y la Comunidad Valenciana han potenciado la aplicación de técnicas regularizadoras vinculadas a la previa reclasificación, incluso imponiendo en Comunidades como la catalana, por supuesto siempre que sea posible, la integración en el normal proceso urbanizador y edificatorio de las parcelaciones ilegalmente realizadas estableciendo, de no ser así, la aplicación efectiva del régimen sancionador y restaurador de la legalidad urbanística, sin admitir la posibilidad de mantener núcleos de población sobre suelo no urbanizable. En segundo lugar, algunas de las Comunidades anteriores -Galicia y Madrid-, junto a otras como Canarias y Asturias, han definido los núcleos o asentamientos rurales en suelo no urbanizable, autorizando en consecuencia la normal existencia de los mismos y la utilización residencial, en determinadas condiciones y con alcance diverso en cada Comunidad, de dicha clase de suelo. Por último, el resto de Comunidades Autónomas se ha limitado a continuar aplicando la legislación estatal reforzando, en algunos casos, las técnicas disciplinarias, lo que no ha impedido, según he expuesto, actuar en los supuestos en que sea viable a través de reclasificaciones, de acuerdo con lo previsto por la propia legislación estatal.

Además, resulta conveniente hacer una sumaria referencia a las previsiones fundamentalmente represivas, que respecto de las parcelaciones ilegales contiene la legislación de ordenación del territorio de algunas Comunidades Autónomas.

1) La posibilidad de reclasificación como medio regularizador de las parcelaciones ilegales alternativo a la inmediata eliminación de las mismas

a) La Ley catalana 9/1981, de 18 de noviembre, sobre la protección de la legalidad urbanística (LCPLU): integración forzosa en el 'proceso urbano legal'

La LCPLU, hoy refundida con otras normas mediante el Decreto legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en Cataluña en materia urbanística (LSC), fue la primera norma autonómica que afrontó específicamente el fenómeno de las parcelaciones ilegales. Éste, junto al desarrollo irregular del proceso legal de urbanización, es el principal problema que dicha norma pretendió afrontar. Así, en la Exposición de Motivos de la misma se afirmaba:

“...nos encontramos ante una extensa gama de promociones urbanísticas, tanto de uso residencial como industrial, que carecen de cobertura legal, como consecuencia de que la simple parcelación del suelo y la implantación en el mismo de unos servicios urbanos embrionarios han ido generando unas plusvalías respecto al valor inicial, susceptibles de ser fácilmente apropiadas por los responsables de estas actuaciones.

El tratamiento de estas urbanizaciones desarrolladas en la clandestinidad o, mejor dicho, en la ilegalidad, comprende dos vertientes simultáneas: por un lado, la aplicación inexcusable de los mecanismos de reacción de la Administración pública enunciados en la Ley del Suelo y desarrollados en el Reglamento de Disciplina Urbanística, y, por otro, la ineludible consideración de su existencia y de la concurrencia de circunstancias objetivas que podrían justificar su integración en el proceso urbano legal, mediante la formulación de una figura de planeamiento donde no exista, o bien mediante la adaptación obligada e, incluso, la revisión de las preexistentes”.

El análisis del problema no es distinto, en esencia, del realizado posteriormente en otras Comunidades Autónomas: las parcelaciones realizadas ilegalmente. La cuestión que no despeja la LCPLU es la relativa a la localización de las actuaciones ilegales a las que pretende hacer frente. Serán, simplemente, aquellas respecto de las cuales se pueda justificar la integración en el ‘proceso urbano legal’, independientemente, en principio, de la situación de partida. Los planteamientos de la legislación catalana en esta materia, por tanto, no difieren de los de la legislación estatal. Simplemente, la LCPLU profundiza en los mismos, al tiempo que solventa algunas deficiencias técnicas de la LS1976, especialmente, la falta de definición del núcleo de población.

La clase de suelo ilegalmente parcelado no es un elemento relevante para la normativa catalana. Evidentemente, sin embargo, existen límites derivados, por ejemplo, del régimen de especial protección del suelo afectado o de la imposibilidad técnica o jurídica de incorporar las superficies parceladas al ‘proceso urbano legal’. Este elemento constituye, por tanto, la clave en la que descansa la normativa regularizadora catalana, que siempre se realizará previa reclasificación.

En tal sentido, la normativa catalana impide la consolidación de núcleos de población en suelo no urbanizable. En este sentido, resulta plenamente coherente al concretar el concepto de núcleo de población, definiéndolo como “el asentamiento humano generador de requerimientos o de necesidades asistenciales y de servicios urbanísticos” y remitiendo la concreción de las condiciones objetivas que pueden dar lugar a la constitución del mismo al planeamiento general (cfr. artículo 20 de la LCPLU, 139 de la LSC).

La alternativa que plantea la LCPLU, LSC en la actualidad, para corregir los fenómenos de parcelación ilegal es, por tanto, muy sencilla: si existe la posibilidad de integrar el suelo afectado en el ‘proceso urbano legal’ se podrá proceder a la reclasificación y aprobación de los instrumentos de planeamiento precisos para ello (cfr., fundamentalmente, artículos 1 y 13 de la LCPLU, 138 y 141 de la LSC). Si no cabe dicha integración, se aplicará el régimen disciplinario urbanístico, conducente a la eliminación física de la

parcelación y a la restauración de la situación precedente (cfr. artículos 20 y 23 de la LCPLU, 139 y 274 de la LSC).

En suma, la legislación catalana profundiza en los mecanismos previstos en la legislación estatal, clarificando algunos aspectos concretos y, sobre todo, potenciándolos. No se prevé en Cataluña la consolidación de núcleos rurales, entendidos como núcleos de población en suelo no urbanizable. Las parcelaciones en suelo no urbanizable no susceptibles de ser integradas en el 'proceso urbano legal' previa reclasificación deberán desaparecer.

b) La Ley valenciana 4/1992, de 5 de junio, de suelo no urbanizable

Claro carácter regularizador tuvo también la Ley valenciana 4/1992, de 5 de junio, de suelo no urbanizable (20). Dicha norma estableció un régimen especialmente cualificado de protección en una Comunidad costera con graves problemas urbanísticos en el litoral. Así, el problema de la existencia y consolidación de parcelaciones ilegales resulta en la Comunidad Valenciana patente. Por ello, no es extraño que se regulase un régimen transitorio de regularización que permitiese generalizar de cara al futuro el régimen de protección del suelo no urbanizable y asimilado.

La regularización en la Comunidad Valenciana se contempla como una medida excepcional de reclasificación que encuentra su cauce formal en los procesos de revisión o modificación del planeamiento general, ya derivados de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LRRUVS), ya específicamente realizados con finalidad regularizadora en el plazo de dos años tras la entrada en vigor de la propia ley valenciana (tal plazo terminó el 28 de junio de 1994):

- En el primer supuesto (Disposición transitoria primera), todavía abierto, la regularización implicará la reclasificación del suelo, incluso no urbanizable, como urbano, siempre que la edificación consolidada ocupe, al menos, dos terceras partes de la superficie correspondiente, aun cuando carezcan de algunos de los servicios propios del suelo urbano, previéndose la integración en unidades de ejecución sistemática, en general, así como la aplicación de lo previsto en el artículo 16 y concordantes de la LRRUVS, 13.2.b) y c) y 75 del LS1976. Los criterios de reclasificación tienen, en consecuencia, carácter reglado.

(20) A. T. VERDU MIRA y E. M. JORDAN CASES, "La licencia de parcelación en la ley valenciana sobre suelo no urbanizable", *RDU*, n.º. 140, 1994, pags. 95 y ss.

- En el segundo supuesto (Disposición transitoria segunda), ya cerrado, la operación de regularización también se realizaba sobre la base de la reclasificación del suelo, si bien, en este caso, podía realizarse como urbanizable o urbano, si contaba con todos los servicios legalmente exigidos en este último supuesto. Debían integrarse, en la medida de lo posible, en unidades de ejecución sistemática, cumplir, si era materialmente posible, los artículos antes citados del LS1976, y, en todo caso los artículos 16 y concordantes de la LRRUVS. La regularización no eximía de la legalización de las edificaciones ni de la asunción de las cargas urbanísticas legalmente exigibles, así como, en su caso, de las contribuciones especiales precisas para dotar a la urbanización de los servicios precisos. En este caso, la posibilidad de regularización dependía de la coherencia con el modelo y la estrategia territorial de la ordenación general del término municipal. Por tanto, se situaba la decisión en el ámbito de la discrecionalidad administrativa. En cualquier caso, la valoración de tal coherencia era una responsabilidad compartida, puesto que debía realizarse en los instrumentos de planeamiento general, tramitados y aprobados inicial y provisionalmente por los municipios y definitivamente por el órgano competente de la Comunidad Autónoma. En este sentido, la fórmula valenciana era mucho más flexible que la establecida en la Comunidad de Madrid, y coincide, esencialmente, con las previsiones de la normativa aragonesa que comentaremos en este trabajo.

2) La normalización del uso residencial del suelo no urbanizable: los núcleos o asentamientos rurales de población

a) Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia

La Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia contiene también una serie de medidas que en unas ocasiones implican la regularización urbanística de determinados núcleos de población, mientras que, en otras, generan efectos 'normalizadores' de situaciones incompatibles con la configuración que del suelo no urbanizable realiza la legislación urbanística estatal.

En Galicia, la dispersión de la población en numerosos núcleos de pequeño tamaño genera una problemática urbanística muy distinta a la que se plantea en la Comunidad de Madrid. Ello explica que uno de los aspectos más importantes de la norma de adaptación de la legislación urbanística estatal al ámbito gallego sea el concepto de núcleo de población (arts. 12 a 23). El legislador gallego distingue así dos tipos básicos de núcleos:

- Los núcleos urbanos, bien existentes -en suelo urbano-, bien de nueva creación -en suelo urbanizable o apto para urbanizar-.

- Los núcleos rurales, que a su vez podrán ser tradicionales -en suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar y no urbanizable-, o de reciente formación -sobre suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar-.

Ambos tipos de núcleos deberán ser definidos como tales por el planeamiento en atención a una serie de parámetros e indicadores (población estable, agrupación de viviendas, distancia entre edificaciones, ubicación, ámbito de actividades...) y, en ocasiones, a los criterios establecidos en la legislación estatal.

La normalización del uso residencial sobre suelo no urbanizable se limita a los núcleos rurales de carácter tradicional, que son los únicos que pueden existir, y deben persistir, sobre dicha clase de suelo en condiciones compatibles con su peculiar destino y naturaleza (cfr. artículos 17 y 21 de la ley). Para todos los demás supuestos, la ley gallega exige distintos instrumentos de planeamiento siempre dentro del sistema establecido en la legislación estatal (21). La única posibilidad de consolidación de usos residenciales sobre suelo no urbanizable, por tanto, se plantea respecto de los núcleos rurales tradicionales, de acuerdo con el correspondiente planeamiento general y, en su caso, del correspondiente Plan Especial de Mejora del Medio. Queda claro, por último, que la amplitud de la normalización de tal uso residencial dependerá fundamentalmente de las decisiones adoptadas por el planificador en el marco de los parámetros, amplios, establecidos por el legislador gallego (cfr. artículos 12.3 y 4 y 17 de la ley gallega comentada).

(21) El planeamiento que se deberá elaborar para ordenar cada uno de los tipos de núcleos dependerá del suelo sobre el que éstos existan. Teniendo en cuenta la clase de suelo sobre la que puede existir cada tipo de núcleo, el planeamiento preciso en cada caso será el siguiente:

Ley gallega 11/1985 Núcleos y planes según la clase de suelo	NUCLEOS URBANOS		NUCLEOS RURALES	
	Existentes	De nueva creación	Tradicionales	De reciente formación
Suelo urbano	PGOU-(PERI)	-	PGOU-(PERI)	PGOU-(PERI)
Suelo urbanizable	-	PGOU-(PAU)-PP	PGOU-(PAU)-PP	PGOU-(PAU)-PP
Suelo no urbanizable	-	-	PGOU-PEMM	-

Los núcleos de población sólo podrán existir en las clases de suelo que aparecen en la tabla con los instrumentos de ordenación necesarios.

b) La Ley 9/1985, de 4 de diciembre, de tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid (LMTAUI)

El análisis de la LMTAUI resulta extremadamente importante, dado que constituye antecedente directo del DPRU, aun cuando los procedimientos y objetivos instrumentados en la legislación madrileña y en la norma aragonesa tengan, a la postre, distinto alcance, como consecuencia, fundamentalmente de la diferencia de rango entre una y otra normativa.

De hecho, la LMTAUI se adoptó tras un amplio proceso de reflexión acerca de la generalización en la Comunidad de Madrid de las urbanizaciones ilegales que puso de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos normales de disciplina urbanística y la necesidad de potenciar cauces infrautilizados y, alternativamente, regular otros. El DPRU, en cambio, se aprobó al frustrarse políticamente amplios estudios ya realizados conducentes a la regulación mediante ley de los mecanismos de reacción frente al parcelismo ilegal. A diferencia de lo ocurrido en la Comunidad Autónoma de Madrid, en Aragón los resultados de los estudios previos fueron tenidos en cuenta de forma muy limitada al redactar el DPRU.

Una norma anterior de la Comunidad de Madrid, la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de medidas de disciplina urbanística, analiza en su Exposición de Motivos, las causas del surgimiento de parcelaciones ilegales:

“El fenómeno de las parcelaciones y urbanizaciones ilegales, como manifestación más acusada de las infracciones urbanísticas, ha venido apoyándose en diversas causas, entre las que cabe destacar:

a) La indeterminación de los Planes de Ordenación que, en numerosas ocasiones, han sido aprobados sin la documentación ni los requisitos legalmente exigibles; indeterminación que ha amparado actuaciones edificatorias desordenadas, con servicios incipientes y sin las dotaciones mínimas necesarias, en las que ha primado un desmesurado interés especulativo de propietarios y promotores, extrayéndose al principio urbanístico de afección del aumento del valor del suelo originado por el planeamiento al pago de los gastos de urbanización y a la formalización de las cesiones obligatorias.

b) El uso abusivo de la normativa vigente, que ha sido reiteradamente invocada para amparar actuaciones encubiertas o fraudulentas en suelo rústico o no urbanizable (...).

c) Las causas anteriores cobran su máxima gravedad en relación con aquellas actuaciones ilegales que no sólo se producen al margen de la legalidad formal, sino que responden a una deliberada actitud de menosprecio de las normas jurídicas, actitud ésta que -en contadas, pero graves, ocasiones- se ha visto indirectamente amparada por la permisividad o pasividad de la actuación administrativa”.

No obstante, la citada ley de medidas de disciplina urbanística profundizaba en las técnicas ya conocidas, estableciendo algunos mecanismos adicionales que reforzaban su aplicación, como, por ejemplo, la mayor concreción

respecto de las actuaciones urbanizadoras o edificatorias autorizables en suelo no urbanizable.

Fue la LMTAUI la que estableció el tratamiento específico de las urbanizaciones ilegales ya existentes. Así, para paliar las insuficiencias de las técnicas de control y restauración de la legalidad urbanística, dicha ley introdujo dos importantes modificaciones en el sistema normal de planeamiento urbanístico. En primer lugar, se establece la posibilidad de que órganos de la Comunidad Autónoma asuman la iniciativa y adopten la decisión de modificar el planeamiento municipal al objeto de regularizar la situación urbanística de las urbanizaciones ilegales a las que se aplica la ley reclasificando los terrenos afectados por las mismas o previendo la posibilidad de uso residencial del suelo no urbanizable. En segundo lugar, se crea una figura de planeamiento para los núcleos de población en suelo no urbanizable, los Planes de Ordenación de Núcleos de Población (22) que, una vez aprobados, se incorporan a los Planes Generales de Ordenación Urbana o Normas Subsidiarias del Planeamiento de los municipios a cuyo término afecten, lo cual permite que en ulteriores procedimientos de modificación o revisión de dichos instrumentos generales sean a su vez modificados los Planes de Ordenación de Núcleos de Población.

En cualquier caso, la iniciativa para la elaboración y aprobación de los nuevos instrumentos de planeamiento que configura la LMTAUI corresponde siempre a la Comunidad Autónoma. Es decir, la actividad de regularización o de normalización del uso residencial la promueve la Administración y no

(22) Sus determinaciones aparecen detalladas en el artículo 14.2 de la LMTAUI, que exige que "los Planes de Ordenación de Núcleos de Población contendrán, al menos, las determinaciones siguientes: a) Delimitación del ámbito de asignación de usos permitidos, que podrán ser agrícolas, ganaderos, residenciales y de equipamiento y dotaciones. b) Reglamentación detallada de las condiciones de edificación, fijación de la parcela mínima, que podrá ser inferior a la unidad mínima de cultivo, coeficiente de edificabilidad, retranqueos, alturas y demás condiciones estéticas, arquitectónicas y constructivas, así como las relativas a las exigencias de seguridad, salubridad y ornato público. c) Condiciones en que puedan autorizarse las edificaciones e instalaciones, aunque no estén vinculadas a una explotación agraria. d) Trazado y características de las infraestructuras y servicios, con especial referencia las sendas peatonales, viales de circulación, abastecimiento de aguas, sistema de desagües, saneamiento y depuración de aplicación en cada caso y para cada uso permitido, así como las normas de calidad, control y mantenimiento que sean necesarios. e) Características y elementos de la red de alumbrado público, limitada, al menos, a las necesidades de iluminación del viario. f) Reserva de terrenos destinados a equipamientos y dotaciones y espacios libres destinados al ocio de cesión obligatoria y gratuita a favor de la Administración. g) Garantías que deban prestarse y forma de las mismas. h) Sistema de Gestión o de Actuación y plazos de ejecución para el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la presente Ley y, en su desarrollo, de los citados Planes".

los propietarios afectados, lo cual configura plenamente los procedimientos previstos en la LMTAUI como procedimientos de control y restauración de la legalidad urbanística. Esa es una diferencia sustancial respecto de la situación planteada por el DPRU, como explicaré posteriormente.

Además, la LMTAUI prevé, para garantizar la ejecución de la acción dictada por la Administración autonómica, la posibilidad de expropiación cuando el promotor o propietario no realizase las cesiones exigibles o, en general, incumpliese las obligaciones derivadas del procedimiento de regularización o restauración (23). Debe destacarse la sensibilidad social de la norma madrileña: en los supuestos en los que haya de aplicarse la expropiación podrán tener la condición de beneficiarios las asociaciones de afectados adquirentes de parcelas del ámbito regularizado o normalizado que se constituyan como tales. La responsabilidad de la parcelación ilegal, recae, como pone de manifiesto la propia ley, en el promotor de la parcelación ilegal.

La LMTAUI reduce notablemente la discrecionalidad administrativa respecto de cuáles sean las urbanizaciones regularizables. Es el legislador quien directamente señala en qué áreas pueden emprenderse las acciones que regula por parte de la Administración autonómica, sin que sea posible extender la aplicación del mismo a otras. Es el legislador autonómico madrileño el que añade, a las técnicas de control de la legalidad urbanística previstas en la legislación estatal, una nueva, el procedimiento de regularización, y señala concretamente, de forma reglada, en qué zonas del territorio puede ser aplicada. De esa manera, la vigencia de la legislación urbanística no queda en absoluto en manos de la Administración, como ocurriría, por el contrario, si llegase a aplicarse el Decreto aragonés. Sin embargo, GOMEZ-FERRER MORANT, atinadamente, plantea la posible vulneración del artículo 24 de la Constitución que supone la incorporación a una norma con rango de ley del listado de parcelaciones regularizables (24).

(23) Se establecen importantes deducciones del justiprecio expropiatorio en estos supuestos. El justiprecio señalado no incluirá el valor de las construcciones o instalaciones ilegalmente ejecutadas, y además, del mismo se descontará la cuantía de las multas por infracciones urbanísticas y de los gastos realizados por la Administración al actuar subsidiariamente por incumplir el afectado sus obligaciones urbanísticas. Dudosamente constitucional, por lo demás, es la cláusula general del artículo 18.2 de la LMTUAI, que permite deducir del justiprecio la cuantía de "otras obligaciones establecidas por el Ordenamiento Urbanístico".

(24) R. GOMEZ-FERRER MORANT, "Legislación en materia de urbanismo: competencias de la Comunidad y novedades más significativas", en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Civitas y Comunidad de Madrid, Madrid, 1987, págs. 486 y ss. GOMEZ-FERRER defiende la validez de la LMTAUI, interpretando que el listado que la misma incorpora no impone la aplicación de la misma. Será preciso comprobar que en el ámbito delimitado en la ley se ha produ-

Si se tiene en cuenta lo anterior, cabe afirmar que la LMTAUI encaja perfectamente las medidas especiales que establece con el sistema de la legislación estatal y con la propia legislación autonómica. A la Administración autonómica madrileña corresponde la responsabilidad de ejecutar el mandato legal. Si no se aplican los mecanismos previstos en la citada ley se deberá aplicar el régimen general del suelo no urbanizable establecido en la legislación urbanística estatal y madrileña.

El procedimiento de regularización se iniciaba con la modificación o revisión del planeamiento afectado por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Madrid, a propuesta del Consejero de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda. Tanto la aprobación inicial como la definitiva, entre las cuales se somete el expediente a información pública y se da audiencia al Ayuntamiento afectado, competían a la citada Comisión. El fundamental objeto de la revisión o modificación es clasificar el suelo afectado, autorizando, en su caso, la existencia de núcleos de población en suelo no urbanizable. Dichos núcleos deberán ser objeto de un Plan de Ordenación específico, cuyo contenido deberá incorporarse al planeamiento general y será susceptible de ser modificado o revisado en los procedimientos de modificación o revisión de éste.

La alternativa resulta, en consecuencia, clara. En principio, cabe la posibilidad de aplicar los mecanismos de disciplina, sin proceder, por tanto, a la regularización o normalización de las parcelaciones ilegales. Así ocurrirá cuando la existencia de éstas, sencillamente, sea absolutamente incompatible con la legalidad urbanística. Adoptada la decisión de modificar o revisar el planeamiento general, las actuaciones posteriores dependerán de la clasificación del suelo sobre el que se sitúen las parcelaciones ilegales. Si éste es urbano o urbanizable se actuará de conformidad con lo previsto en la legislación estatal para regularizar la superficie afectada. Si es no urbanizable, podrá aplicarse el procedimiento previsto en la LMTAUI, que supondrá la normalización del uso residencial del suelo no urbanizable, al autorizarse la existencia sobre el mismo de un núcleo de población.

cido una parcelación ilegal. Esta comprobación será realizada por la Administración y los interesados tendrán oportunidad de oponerse a ella. Resulta así garantizado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva.

Debe tenerse en cuenta, por lo demás, que la posibilidad de regularización o normalización se prevé como consecuencia de previas infracciones de la legalidad urbanística. Por ello, me parece absolutamente coherente que, una vez infringida la ley y comprobada la insuficiencia de los mecanismos de reacción previstos en ella, sea la propia ley la que imponga las medidas adecuadas para hacer frente a dicha situación.

El efecto de la LMTUAI podrá ser, por tanto, la normal integración de las superficies regularizadas en el sistema de planeamiento, con lo cual se produce una auténtica restauración de la legalidad urbanística, dado que, una vez consumada la regularización, el suelo queda integrado en el proceso normal de desarrollo urbano. Pero cabe también que la aplicación de los mecanismos previstos en la LMTAUI suponga la consolidación de un núcleo de población en suelo no urbanizable, que antes calificaba de normalización del uso residencial de dicha clase de suelo (25). Sin embargo, en este último supuesto, en el que se autoriza el núcleo de población en suelo no urbanizable, posteriores modificaciones o revisiones del planeamiento general podrán reclasificar el suelo afectado, integrándolo en el suelo urbano o urbanizable, aun cuando sea en la mayoría de supuestos difícil que exista tal posibilidad de integración.

c) Ley canaria 5/1987, de 7 de abril, de ordenación urbanística del suelo rústico

La Comunidad canaria, como las anteriores, se anticipó a la habilitación expresamente establecida en la actualidad por el artículo 16.2 de la LS1992, e implícita, sin duda, en la LS1976. Regula, por tanto, la posible utilización residencial del suelo no urbanizable, restableciendo la denominación de suelo rústico.

La legislación canaria impone como determinación necesaria de los instrumentos de planeamiento urbanístico la previsión de los usos de que es susceptible el suelo rústico. Así, introducido lo que en términos urbanísticos denominaríamos calificación del suelo rústico, éste deberá calificarse como forestal, de cumbre, potencialmente productivo (desde el punto de vista minero, agrícola, ganadero, forestal o hidrológico), de protección, de litoral y costero, de asentamiento rural o residual.

La mención al suelo rústico de asentamiento rural es la que justifica la alusión a la norma canaria. Los asentamientos rurales, según el artículo 8.e) de la misma, son aquellas entidades de población con mayor o menor grado de dispersión, cuyo origen y desarrollo está directamente vinculado a las actividades productivas de las que es susceptible el suelo rústico, siempre que

(25) En opinión de R. GÓMEZ-FERRER MORANT, "Legislación en materia de urbanismo...", cit., págs. 489 y ss, la regularización de núcleos de población en suelo no urbanizable común "viene a romper el esquema de la legislación estatal del suelo, ya que se apoya en una aporía o contradicción aparentemente insalvable, como es la autorización de núcleos de población -con sus correspondientes servicios urbanísticos como veremos- en un suelo que se califica como no urbanizable", lo se justifica por las especiales circunstancias que concurren en los mismos.

su grado de colmatación y características no justifique su clasificación y tratamiento como suelo urbano.

La admisión de los asentamientos rurales es limitada. Así se desprende de la propia omisión de los términos 'núcleo de población', y, especialmente, de la exigencia de la originaria vinculación de los mismos a la explotación económica del suelo no urbanizable. Por ello, la ley canaria sólo tangencialmente afecta al parcelismo ilegal, cuyo origen, en la mayoría de los casos, no se vincula en absoluto al uso normal del suelo no urbanizable, sino que, por el contrario, en muchos casos, es la propia inexistencia de tal uso, el cese de las actividades productivas sobre suelo no urbanizable, el que se encuentra en la base de la parcelación ilegal. Por ello, para evitar posibles regularizaciones encubiertas (26), la ley canaria exige al planeamiento municipal que prevea asentamientos rurales la realización de "un reconocimiento explícito de su formación y evolución, de sus peculiaridades urbanísticas y de sus expectativas de desarrollo, señalando al efecto las dotaciones, servicios mínimos y condiciones de edificabilidad a las que deberán quedar sujetos".

En consecuencia, difícilmente cabe entender que la Comunidad canaria pretendió afrontar el problema de los núcleos de población ilegales en suelo no urbanizable objeto del presente trabajo. Las vías de acción frente a los mismos siguen siendo las previstas en la legislación estatal (27), quedando limitada la posibilidad de regularización, de acuerdo con lo que al respecto establezca el planeamiento general, a los asentamientos rurales definidos en la ley comentada.

d) Ley asturiana 6/1990, de 20 de diciembre, de edificación y usos en el medio rural (LAEUR)

La LAEUR, aunque parte también de la necesidad de incorporar al planeamiento general las diversas categorías de usos del suelo no urbanizable

(26) Por ejemplo, podrían intentarse regularizar como asentamiento rural las llamadas parcelaciones de huerta, afirmando que surgieron vinculadas al uso agrícola. En mi opinión, sin embargo, no fue esa la intención del legislador canario.

(27) La preventiva fue claramente potenciada por la propia Comunidad Autónoma de Canarias mediante la Ley 3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza, que, según se afirma en su Exposición de Motivos, pretende hacer frente a "la actividad edificatoria de carácter ilegal y abusivo en áreas que contienen valiosos ecosistemas, sobre recursos escasos como el suelo agrícola, sobre playas, áreas paisajísticas de alto valor, o incluso sobre el patrimonio arquitectónico histórico". Dicha ley fue declarada parcialmente inconstitucional mediante la Sentencia del Tribunal Constitucional 148/1991, de 4 de julio, que declara la inconstitucionalidad del último inciso del párrafo segundo del artículo 2.1 de la Ley y precisa los términos en los que ha de ser interpretado el artículo 2.2, comentada por A. FANLO LORAS en "El control de los Entes locales, ¿Modelo cerrado?. Reflexiones críticas a una dogmática consolidada", *RAP*, n.º 130, 1993.

(de especial protección, de interés, de costas, de infraestructuras, de núcleo rural y genérico), responde a un planteamiento diferente al de la legislación canaria y similar al de la gallega.

El núcleo rural en suelo no urbanizable implica el uso residencial del mismo. El alejamiento de la regulación canaria antes comentada deriva de la marginación de la necesidad de un surgimiento vinculado al uso normal del suelo no urbanizable. Así, el legislador asturiano atribuye la competencia para configurar como núcleos rurales los asentamientos de población en suelo no urbanizable al planeamiento general, en función de las circunstancias edificatorias, socioeconómicas y de cualquier otra índole que manifiesten la imbricación racional del asentamiento en el medio físico donde se sitúa. Resulta patente el encaje que pueden tener muchas parcelaciones ilegales en dicho concepto.

Será también el planeamiento general el que determinará los requisitos precisos para que dichos asentamientos de población lleguen a ser calificados como núcleos rurales. El sistema para obtener el suelo afecto a usos dotacionales será el de expropiación, salvo que el planeamiento, prevea procedimientos análogos al de compensación o cooperación (28). Una vez alcanzada dicha condición, que supone la equiparación de dichos asentamientos poblacionales a los existentes en suelo urbano a efectos de obtención de los servicios de electricidad, telefonía y otros semejantes, podrá autorizarse la edificación de viviendas aisladas o agrupadas, en determinadas condiciones. El carácter normalizador del uso residencial del suelo no urbanizable de la normativa asturiana resulta patente.

Incluso, aun cuando el régimen que establece la LAEUR no es transitorio, la transitoriedad se alcanza mediante la exigencia de consolidación del asentamiento poblacional antes apuntada y la prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable posteriores a la misma. El legislador asturiano, para garantizar la efectividad de la prohibición, redefine la parcelación urbanística prescindiendo del concepto de núcleo de población. En este sentido, considera como tal "la división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes efectuada con fines edificatorios", precisando que "en suelo no urbanizable se entenderá que existe propósito edificatorio cuando la fragmentación de la finca no responda a requisitos objetivos de la explotación agraria del terreno o de la actividad económica que, debidamente autorizada,

(28) La valoración se realizará con arreglo a lo dispuesto en el artículo 60 de la LRRUVS, según dispone el artículo 10.2 de la LAEUR. En la actualidad la remisión debe entenderse realizada al artículo 48 de la LS1992.

venga realizándose sobre el mismo". Se elimina, por tanto, un concepto complejo, como es el de núcleo de población, recurriendo a otros de carácter objetivo. Definido de la manera apuntada el concepto de parcelación urbanística, el efecto transitorio se alcanza mediante la prohibición de realizarla en suelo no urbanizable salvo en núcleos rurales o en sus zonas de influencia. Toda parcelación urbanística futura al margen de las ya realizadas -y normalizadas- en tales núcleos rurales sería ilegal.

3) *El desarrollo de las medidas disciplinarias y de restauración de la legalidad urbanística*

En general, salvo en los supuestos ya analizados y en el caso aragonés que será abordado posteriormente, las Comunidades Autónomas han optado por incorporar y potenciar los tradicionales mecanismos de restauración coactiva del orden urbanístico infringido presentes en la legislación estatal. Así, continúan con la tradición del Derecho urbanístico español, que siempre ha previsto enérgicas medidas de reacción frente a la indisciplina urbanística en general, y contra la que se produce en suelo no urbanizable en particular, aun cuando su virtualidad práctica haya sido más que cuestionable.

Sin embargo, la capacidad de reacción frente a parcelaciones ilegales ya consumadas que proporcionan los instrumentos de disciplina represiva o restauradora del orden infringido resulta, como pone de manifiesto la actual situación, muy limitada. Así, cabe afirmar que las Comunidades Autónomas que potencian dichos mecanismos no están proporcionando cauces de solución al problema acuciante de las parcelaciones ilegales existentes. Únicamente parecen desarrollar una política disuasoria frente a quienes, con objeto de obtener unos fáciles beneficios, pretendiesen realizarlas contra Plan.

La ineficacia de los mecanismos disciplinarios ha trascendido incluso a las propias normas que pretenden reforzarlos. Así, por ejemplo, la Ley murciana 12/1986, de 20 de diciembre, de protección de la legalidad urbanística, que no establece una regulación frente al fenómeno de las urbanizaciones ilegales preexistentes, sino únicamente potencia las técnicas de disciplina urbanística, parece no creer en la efectividad de las medidas que adopta al ordenar a la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, con audiencia de los Ayuntamientos afectados, la elaboración de un catálogo de urbanizaciones ilegales con objeto de regular posteriormente mediante ley las actuaciones procedentes respecto de las mismas. Sin embargo, tal ley aún no se ha aprobado en la Comunidad de Murcia, transcurridos ya casi diez años desde su previsión, quizá como consecuencia de la extrema complejidad del fenómeno y de los técnicas regularizadoras.

La política urbanística de estas Comunidades Autónomas genera situaciones de tolerancia, más o menos encubiertas por la aplicación de medidas sancionadoras, en general de escasa trascendencia y en muy contadas ocasiones con restauración efectiva del orden urbanístico infringido, de las parcelaciones ilegales existentes. En definitiva, el problema persiste.

Desde este punto de vista, es posible distinguir fundamentalmente tres órdenes de medidas para hacer frente a las parcelaciones ilegales: las medidas preventivas o disuasorias, las represivas o sancionatorias y las de restauración de la legalidad urbanística o de reposición al estado precedente. Sumariamente, algunas de las previsiones introducidas por las Comunidades Autónomas son las siguientes:

a) Medidas preventivas o disuasorias: evidentemente, la disciplina preventiva resulta extremadamente importante, pero las técnicas para hacerla efectiva no permiten hacer frente a un problema preexistente, y grave, como el que se comenta en estas páginas. Es quizá ésta la perspectiva más olvidada porque se considera el surgimiento de parcelaciones ilegales como un fenómeno superado. Debe dejarse constancia, por lo demás, de que el fracaso o la simple inaplicación de las técnicas preventivas de acciones urbanísticas ilegales fue lo que permitió el surgimiento de parcelaciones ilegales, cuya formación, inicialmente, hubiera sido relativamente sencillo impedir. En este sentido, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado las técnicas preventivas reguladas en la legislación estatal, potenciando, en cuanto permite la autonomía local, la actuación de la Administración autonómica. Por otra parte, esta cuestión no afecta al tema objeto de estudio en este trabajo: la acción pública para el tratamiento de parcelaciones ilegales ya existentes y en muchos casos consolidadas.

b) Medidas represivas o sancionatorias (29): la mayor parte de las disposiciones disciplinarias autonómicas no son sino desarrollos, en algunos casos superficiales, de la normativa estatal. Sin embargo, se han introducido o potenciado previsiones como por ejemplo la suspensión del suministro de agua o energía o prohibición de obtenerlo [Baleares (art. 58.3 Ley 10/1990, de 23 de octubre); Murcia (art. 37 Ley 12/1986, de 20 de diciembre); Navarra (art. 235 Ley Foral navarra 10/1994, de 27 de junio)] o la previsión específica de indemnización de daños y perjuicios causados a la Administración [Canarias

(29) Sobre las mismas, por todos, J. GONZALEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto refundido de 1992)*, Vol. III, págs. 2009 y ss., y T. VERDU MIRA, *El régimen jurídico de los ilícitos urbanísticos*, Montecorvo, Madrid, 1992, *in totum*.

(art. 45 Ley 7/1990, de 14 de mayo); Madrid (art. 48 Ley 4/1984, de 10 de febrero)].

c) Medidas de restauración de la legalidad urbanística o de reposición al estado precedente: las Comunidades Autónomas que se han dotado de una legislación propia en materia de disciplina urbanística han desarrollado también las previsiones establecidas en la legislación estatal respecto de la restauración de la situación previa a la parcelación. Así, por ejemplo, se impone la necesidad de adoptar las medidas de restauración [Baleares (arts. 65.3, 66.2, 67.1 y 68 a 74 Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística); Canarias (arts. 20.4 y 24 y ss. Ley 7/1990, de 14 de mayo); Cataluña (art. 274 Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio); Murcia (art. 36 Ley 12/1986, de 20 de diciembre); Navarra (art. 239 y ss. Ley Foral navarra 10/1994, de 27 de junio)], estableciendo incluso la necesidad de fianza [así, Baleares (art. 65.1 Ley 10/1990, de 23 de octubre, de disciplina urbanística)]. También se ha previsto la posibilidad de adoptar medidas cautelares en los supuestos de flagrante infracción urbanística grave [por ejemplo, Cataluña (art. 277 Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio)]. La acción restauradora de la situación precedente debe alcanzar su objetivo en la medida de lo posible y para ello habilita la realización de cuantas operaciones sean precisas como roturación de caminos, desmonte, destrucción de servicios o demolición de vallados [por ejemplo, Murcia (art. 36 Ley 12/1986, de 20 de diciembre)].

Finalmente, debe hacerse una breve referencia a otras técnicas arbitradas por algunas Comunidades Autónomas de difícil encaje en los grupos apuntados. En primer lugar, algunas Comunidades han previsto la posibilidad de legalización de edificaciones aisladamente consideradas, extremadamente problemática y de negativos efectos si llega a aplicarse a las parcelaciones ilegales. Valga de ejemplo, la legalización de edificaciones que reguló Ley asturiana 3/1987, de 8 de abril, de disciplina urbanística. Su disposición transitoria preveía la posibilidad de legalización de obras concluidas sin o contra licencia, cuando no hubiesen transcurrido cuatro años desde su definitiva finalización a la entrada en vigor de la ley, en el plazo de los diez meses siguientes a la misma, salvo que impliquen la utilización de suelo calificado por la normativa urbanística como de especial protección, zona verde o espacio libre. La ley habla de regularización, cuando lo que preveía era una simple legalización, como pone de manifiesto la posibilidad de declarar las obras legalizadas como fuera de ordenación. Así pues, no existía posibilidad de regularización, pues no se exigía obra de urbanización ni previsión de servicios ni cesión obligatoria alguna, sino simple verificación de la existencia de la

obra ilegalmente realizada a efectos de eximirla de tal condición (30). Lo previsto en la citada norma, con todo, quedó ampliamente superado cuando en 1990, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias estableció un procedimiento de regularización vinculado a la definición de núcleos de población en suelo no urbanizable. En segundo lugar, mención específica debe realizarse también de lo que preveía la Ley Foral navarra 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para protección y uso del suelo. La ley navarra, derogada en este punto por la Ley Foral 10/1994, de 27 de junio, definió diversas categorías de suelo no urbanizable estableciendo un régimen mínimo de protección, así como una serie de instrumentos de delimitación de las mismas. Respecto de las construcciones e instalaciones anteriores a la Ley se imponía la declaración de fuera de ordenación, lo cual pudo plantear graves problemas de entenderse aplicable a las parcelaciones ilegales, que hubieran resultado 'amnistiadas' en la práctica, dada la dificultad de controlar las obras que se realizasen en ellas, dado que surgieron clandestinamente.

III. TRATAMIENTO DE LAS PARCELACIONES ILEGALES EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ARAGON. EL DECRETO 77/1995, DE 18 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA LA ELABORACION Y EJECUCION DE LOS PLANES ESPECIALES DE REGULARIZACION URBANISTICA:

1) Antecedentes y objeto del DPRU. El parcelismo ilegal en Aragón

Estudios de la Diputación General de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza, ponen de manifiesto sin paliativos la gravedad de la situación generada por la proliferación de las parcelaciones ilegales en Aragón. Las cifras resultan concluyentes: 213 actuaciones urbanizadoras ilegales, 8.541 parcelas existentes y 18.547.291 metros cuadrados afectados sólo en Aragón (31) justifican sobradamente la necesidad de adoptar medidas inmediatas. Al respecto el Ayuntamiento de Zaragoza, en relación con las parcelaciones ilegales periurbanas de dicho municipio, afirma lo siguiente (32):

(30) Así, en la Exposición de Motivos de la Ley asturiana se afirma que "la restauración de los espacios físicos afectados por actos urbanísticos irregulares se abornda bajo la premisa de que sólo darán lugar al derribo de las construcciones cuya incompatibilidad con el ordenamiento resulte realmente insalvable, evitándose que el simple transcurso del tiempo permita -por sí solo- justificar la iniciación de acciones de demolición reintegradora, lo cual, sin embargo, no libera a quien ha actuado sin o contra licencia de la obligación de legalizar la situación originada".

(31) R. BETRAN ABADIA y Y. FRANCO HERNANDEZ: *Parcelaciones...*, cit., pág. 15.

(32) Ayuntamiento de Zaragoza, *Zaragoza mira al futuro. Revisión del Plan General de Ordenación Urbana*, Zaragoza, págs. 106 y ss.

“Según estudios realizados por la Diputación General de Aragón, en un entorno de unos 35 km. alrededor de la Capital se sitúan 151 parcelaciones ilegales, que ocupan 1.492 ha. y comprenden 6.874 parcelas unifamiliares lo que representa el 71 % de las parcelaciones y más del 80 % de la superficie y número de parcelas de todo Aragón. Su periodo de mayor auge coincide con la crisis económica de finales de los 70, entre 1976 y 1981. Las razones son muy complejas, y en ellas concurre la accesibilidad económica de la parcela ilegal, barata y de rentabilidad asegurada como inversión, y a la que se presenta una oferta abundante con una expectativa no declarada de inactividad de la Administración y de reconocimiento, a más o menos largo plazo de los hechos consumados, con efectos jurídicos. (...) La experiencia existente demuestra que los intentos de reconducción a la legalidad por reclasificación del suelo irregularmente parcelado como urbano o urbanizable conducen sistemáticamente al fracaso y no sirven para esta finalidad”.

En Huesca y Teruel la situación no resulta tan grave como en Zaragoza, aunque también han surgido parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable (33).

El origen y las causas de la aparición de las parcelaciones ilegales en Aragón son, en general, similares a los de otras zonas del territorio nacional, aunque existen algunas peculiaridades. La ampliación de los deberes impuestos por la legislación urbanística, el bajo precio de las parcelas, el abandono definitivo y liquidación parcelada de tierras de labor, condicionantes sociológicos y, como no, una actitud permisiva de los Ayuntamientos, que confiaban inicialmente en obtener una serie de beneficios que no se confirmaron *a posteriori*, se sitúan entre las causas comunes. La fragmentación de la propiedad agraria en Aragón, o la imposibilidad de generar una oferta de acuerdo con los mecanismos previstos en la Ley del Suelo por una falta de demanda inicial (que sí se dió, por ejemplo, en Valencia), son causas específicas de las parcelaciones ilegales de Aragón.

La necesidad de adoptar medidas frente a dicha situación, ya de restauración de la legalidad infringida, ya de reclasificación, era, como decía, inquestionable. No obstante, la alternativa entre reclasificación y restauración,

(33) V. BIELZA y P. LOU, “Planificación urbana en Aragón”, recogido en el número monográfico sobre urbanismo de la revista *Situación*, núm. 3, editada por el Servicio de Estudios del BBV, Bilbao, 1995, págs. 172 y 173. En Huesca hacen referencia a las parcelaciones ilegales del entorno de la ermita de Salas, Miquera, Huerrios, Banariés y Loreto. En Teruel destacan las actuaciones edificatorias ilegales de Carretera de Castalvo, Embalse del Arquillo en el Barrio de San Blas, Viñas de San Cristóbal o los Aguanaces, entre otras. R. BETRAN ABADIA y Y. FRANCO HERNANDEZ: *Parcelaciones...*, cit., págs. 31 y ss., mantienen que “si se acomete un estudio por provincias, en Aragón es posible afirmar que, en la actualidad, sólo Zaragoza presenta un problema real de parcelismo ilegal. (...) En las provincias de Huesca y Teruel, desde este punto de vista, el problema es mínimo y se limita al entorno inmediato de las poblaciones más importantes: Huesca, Teruel, Monzón, Barbastro o Sabiñánigo...”.

en muchos casos, era puramente teórica dado el tiempo transcurrido, las expectativas -no derechos- generadas y la consolidación del daño que se hubiera debido evitar. Ambas alternativas resultaban, y resultan en la actualidad, inviables. La primera porque algunas parcelaciones ilegales, sin producir graves perjuicios ambientales, nunca van a poder cumplir las exigencias de la legislación urbanística que harían posible la reclasificación, por lo que esta sería puramente nominal. La segunda, la restauración completa de la legalidad urbanística, no es precisa en otros supuestos, siendo suficiente la dotación de unos servicios mínimos que permitan configurar un núcleo de población en suelo no urbanizable al amparo del artículo 16.2 de la LS1992 y de la correspondiente legislación autonómica. Así, en numerosos casos, la única posibilidad viable es la regularización sobre suelo no urbanizable, con una progresiva acomodación de la parcelación ilegal a una situación predefinida por la legislación, distinta tanto de los planteamientos urbanísticos como de la prohibición absoluta de usos residenciales en suelo no urbanizable. En Aragón, existe ya una cierta experiencia sobre el tratamiento urbanístico de las urbanizaciones ilegales (34).

Por ello se planteó la necesidad de elaborar una ley especial de parcelaciones ilegales de Aragón, limitada territorial y temporalmente, que estructurase todas las fórmulas de actuación posibles frente al parcelismo ilegal, y entre ellas articulase los llamados planes de regularización y saneamiento como habilitantes de un proceso de adecuación progresiva a unas condiciones normalizadas de uso residencial del suelo no urbanizable, en el cual cobraría gran importancia la iniciativa de los particulares y la vigilancia y gestión por parte de la Administración. Dicha ley hubiera limitado el procedimiento de regularización a los supuestos en que resultará inviable la reclasificación, por no existir una fuerte expectativa de beneficio derivada de la incorporación al mercado legal del suelo que indujese a los propietarios a asumir los costes -cuantiosos en muchos casos- que la misma generaría (35).

(34) R. BETRAN ABADIA y Y. FRANCO HERNANDEZ: *Parcelaciones...*, cit., págs. 135 y ss.

(35) El planteamiento de dicho texto es muy similar al de la LMTAUI, antes analizada. El del DPRU, por el contrario, como inmediatamente explicaré, es diferente, pues mezcla regularización y normalización del uso residencial en suelo no urbanizable. Sin embargo, por las razones que a continuación se exponen, los propios límites derivados de la naturaleza reglamentaria del mismo conducen a una interpretación en la cual los Planes Especiales de Regularización Urbanística actuarán únicamente como nexos con el sistema normal de planeamiento, sin que sea posible supuesto alguno en que consoliden usos residenciales sobre suelo no urbanizable. Por ello la utilidad práctica del DPRU resultará limitada, dado que probablemente las tensiones especulativas surgirán desde el momento mismo del acuerdo que posibilite la aplicación del procedimiento de regularización, que consolidara la expectativa de reclasificación del suelo afectado.

Así, la futura ley especial de tratamiento de parcelaciones ilegales hubiera regulado y coordinado las tres fórmulas de actuación articuladas por las Comunidades Autónomas en relación con los fenómenos de parcelación ilegal: la transformación definitiva en núcleo de población en suelo no urbanizable previa definición legal del concepto de núcleo de población sobre dicha clase de suelo y la normalización de la parcelación acorde con la antedicha definición, la regularización previa reclasificación e integración en el proceso urbanizador y edificatorio regulado en la legislación estatal y, en el caso de que fuesen inviables las alternativas anteriores, la eliminación de la parcelación y la reposición del suelo a su estado original.

Sin embargo, el borrador elaborado, como consecuencia de diversos avatares políticos, no llegó siquiera a tramitarse. La necesidad de adoptar medidas inmediatas seguía siendo apremiante. Por ello se aprobó el DPRU, de pretensiones mucho más limitadas que el texto comentado y, como explicaré en las páginas que siguen, confusas y dudosamente compatibles con la legislación vigente en su interpretación aparente, lo cual, por lo demás, resulta inevitable dado el rango reglamentario de dicha norma, así como la inexistencia de una normativa general en materia medioambiental o urbanística de rango legal en la Comunidad aragonesa.

2) El pretendido carácter regularizador del DPRU. Inviabilidad de la normalización en suelo no urbanizable por la falta de definición legal de los núcleos rurales en la legislación aragonesa

a) La difícil caracterización del procedimiento establecido en el DPRU. Problemas derivados del rango reglamentario y de la inexistencia de configuración legal del uso residencial del suelo no urbanizable en Aragón

El DPRU tiene un alcance mucho más limitado que el borrador preparado por los técnicos de la Diputación General de Aragón. Aparentemente, pretende situar a la Comunidad Autónoma de Aragón entre las Comunidades Autónomas que han optado por la opción normalizadora. Así, en principio, es una norma que prevé una técnica normalizadora de parcelaciones ilegales situadas en suelo no urbanizable (originariamente o previa reclasificación del suelo como no urbanizable prevista en la Disposición Transitoria única). Sin embargo, la confusión de las diversas técnicas y la poca claridad de la regulación reglamentaria hacen sumamente difícil sostener dichas apreciaciones iniciales tras un estudio pausado de la misma. Basta para ello tener en cuenta que el procedimiento que regula el DPRU conduciría en unas ocasiones a la reclasificación del suelo como urbano, mientras que en otras el resultado po-

dría ser la consolidación de un núcleo de población sobre suelo no urbanizable. La reclasificación, como explicaré, puede incluso ser previa a la ejecución del Plan Especial de Regularización. El DPRU, en suma, bajo una apariencia normalizadora o bien encubre operaciones genuinamente urbanísticas, o bien proporciona soluciones puramente nominales y dudosamente compatibles con la legislación básica estatal (36).

De hecho, como expondré a continuación, la norma aragonesa puede producir efectos regularizadores previa reclasificación, actuando el Plan Especial de Regularización Urbanística como nexo de unión entre una situación urbanística extremadamente problemática y situaciones en las cuales resulte operativo el sistema normal de planeamiento. Lo que no es posible en ningún caso es entender que el DPRU habilita el mantenimiento de núcleos de población estables en suelo no urbanizable porque no define la utilización residencial del suelo no urbanizable. Es más, dado su rango reglamentario, no podría hacerlo (37).

Como se desprende de las consideraciones anteriores, el procedimiento que regula el DPRU plantea problemas específicos que deben ser estudiados detenidamente, atendiendo, entre otras cuestiones, al rango de la norma que lo autoriza y configura y a los efectos que dicha norma produce respecto del régimen básico del estatuto urbanístico de la propiedad del suelo:

1) La posibilidad de regularizar parcelaciones ilegales incide, evidentemente, en el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, dado que permite

(36) Incluso la delimitación de su ámbito de aplicación puede plantear problemas de compatibilidad, dado que, para realizarla 'redefine' las situaciones de contradicción con la legalidad urbanística. En ese sentido, el artículo 2 del mismo establece que "se entenderá por utilización del suelo en contradicción con la legalidad urbanística cualquier uso de éste que no se encuentre plenamente amparado por la legislación urbanística o el planeamiento existente, en su caso", teniendo en cuenta que "la mera ausencia de licencia o autorización de cualquier índole no supondrá necesariamente la contradicción con la legalidad urbanística a los efectos de este Decreto, si el defecto es subsanable mediante la aplicación de los mecanismos correspondientes de protección de la legalidad urbanística contenidos en la legislación aplicable".

La finalidad urbanística del DPRU se observa en el precepto citado con toda claridad, dado que en su ámbito se incluyen no sólo las parcelaciones en suelo no urbanizable, difícilmente reconducibles a la legalidad desde la legislación estatal, sino también las realizadas en suelo urbano o urbanizable, donde ésta otorga a la Administración eficaces instrumentos de acción.

(37) Para ello sería necesaria una norma con rango de ley, como se desprende del artículo 16.2 de la LS1992 y de la experiencia de las Comunidades Autónomas que han realizado dicha definición. La LMTAUI, referente obligado del DPRU, según he afirmado, regulaba los núcleos de población en suelo no urbanizable común como presupuesto necesario del uso residencial de dicha clase de suelo.

a los propietarios implicados patrimonializar derechos que, de otro modo, son considerados por el ordenamiento jurídico como situaciones fácticas contrarias a la legalidad urbanística. Por ello, es precisa una regulación general mediante ley de dicha posibilidad, que es, precisamente, lo que ha ocurrido en las Comunidades Autónomas que han regulado estos procedimientos (Madrid o Valencia) (38).

En este sentido, interesa destacar la contradicción en que incurre el DPRU al impedir la aplicación del procedimiento regularizador a “actuaciones que deban desarrollarse en suelo sometido a un régimen de protección establecido en norma o plan” [cfr. artículo 5.b) del DPRU]. En base a la misma, si lo que el Decreto aragonés pretende remediar es el problema de las parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable o suelo urbanizable no programado, podría afirmarse que no llegará a alcanzar sus objetivos, puesto que la misma LS1992 establece, respecto de ambas categorías de suelo, que “no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente”. Además, en dichas categorías de suelo “no podrán efectuarse fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, o en otra aplicable, para la consecución de sus correspondientes fines” y “en el suelo no urbanizable quedarán prohibidas las parcelaciones urbanísticas y habrá de garantizarse su preservación del proceso de desarrollo urbano, sin perjuicio de lo que la legislación aplicable establezca sobre régimen de los asentamientos o núcleos rurales en esta clase de suelo” (cfr. artículos 15 y 16.1 y 2 del TRLS, de carácter básico). La consolidación de usos residenciales del suelo no urbanizable, en suma, no será posible, al menos genéricamente, porque el suelo urbanizable está protegido por la legislación básica estatal, sin perjuicio de la posibilidad conferida

(38) En el ámbito urbanístico desde la LS de 1956 resulta incuestionable tal necesidad. En tal sentido se manifiesta E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en *Problemas actuales de Régimen Local*, Instituto García Oviedo, 2ª edición, Sevilla, 1986, págs. 89 y ss., poco tiempo después de la aprobación de la citada norma. También en el ámbito de la propiedad urbanística, J. M. LOBATO GÓMEZ, *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*, Montecorvo, Madrid, 1989, págs. 318 y ss., o M. MEDINA DE LEMUS, *La propiedad urbana y el aprovechamiento urbanístico*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España-Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1995, págs. 69 y ss. Con carácter general, teniendo en cuenta los imperativos constitucionales, F. REY MARTÍNEZ, *La propiedad privada en la Constitución Española*, BOE y CEC, Madrid, 1994, págs. 405 y ss. En lo que respecta al suelo agrario, por todas, véase la aportación de J. BARNÉS VAZQUEZ, *La propiedad constitucional. El Estatuto jurídico del suelo agrario*, Civitas, Madrid, 1988, págs. 457 y ss. La reserva de ley, en definitiva, es un lugar común de la doctrina.

al legislador autonómico de regular la existencia de núcleos rurales de población. En definitiva, el uso residencial del suelo no urbanizable no puede mantenerse sobre la base de una norma reglamentaria puesto que, aun prescindiendo del clarísimo tenor de la legislación básica estatal, tal cuestión incide directamente sobre el régimen de la propiedad del suelo. Es preciso que, previamente y de acuerdo con lo previsto en el artículo 16.2 de la LS1992, una norma de rango legal defina el núcleo de población en suelo no urbanizable y establezca las condiciones exigibles para su admisión, así como las garantías ambientales necesarias.

2) Por otra parte, difícilmente cabría admitir la consolidación de parcelaciones regularizadas en suelo urbano o urbanizable sin el cumplimiento por el propietario de deberes análogos a los exigidos por la legislación urbanística para los procesos regulares de urbanización y edificación. La situación de parcelación regularizada debiera ser por ello transitoria, un estadio previo condicionante de la efectividad de la clasificación del suelo como urbano. Si no fuese así podría resultar vulnerada, en mi opinión, la legislación básica estatal, salvo que se regule el régimen de los asentamientos o núcleos rurales sobre suelo no urbanizable, mediante ley, conforme al artículo 16.2 de la LS1992 (39).

En definitiva, cabe afirmar que una simple norma reglamentaria no puede establecer la posibilidad de ejecutar las actuaciones sobre suelo no urbanizable que regula el DPRU, dado que los núcleos rurales sobre dicha clase de suelo no existen en la legislación vigente en Aragón. El DPRU, además, no tiene el rango constitucionalmente exigible para regularlos (40). Pero tampoco una simple norma reglamentaria puede prever regularizaciones definitivas a bajo coste que impliquen la consolidación de usos residenciales en suelo que sólo desde un punto de vista nominal es urbano o urbanizable.

(39) R. BETRAN ABADIA y Y. FRANCO HERNANDEZ *Parcelaciones...*, cit., pág. 191. Aun con una regulación legal de carácter general de los núcleos en suelo no urbanizable, las urbanizaciones regularizadas “tienen un carácter provisional: es indudable que la situación de estos suelo y los intereses de los parcelistas y municipios tenderán a integrarlos en el suelo urbano en futuras revisiones del planeamiento general”.

(40) Idem, pág. 191. Los autores, al analizar las consecuencias de la ejecución del Plan de Regularización, prevén la calificación de la urbanización regularizada “como un *Conjunto de Edificación Concentrada en Suelo no Urbanizable*, asimilable a los núcleos rurales a que se refiere el artículo 16 LS92, desarrollados legislativamente en otras Comunidades Autónomas, como Asturias, Canarias o Galicia. Como tal núcleo, se entiende que su permanencia en la situación alcanzada es indefinida, rigiéndose de acuerdo con las normas de disciplina en vigor; no obstante, sería conveniente la regulación de este tipo de ocupaciones, y no sólo cuando deriven de parcelaciones clandestinas, por un texto legal de mayor alcance que el propuesto, tal como una Ley de regulación del suelo no urbanizable o una futura *Ley del Suelo aragonesa*”.

La interpretación inicial del DPRU objeto de crítica deriva con toda claridad de lo establecido en la Disposición Transitoria única del mismo que proporciona argumentos difícilmente soslayables, que condicionan la aplicabilidad del procedimiento de regularización a la clasificación del suelo como no urbanizable. Establece dicha disposición que las parcelaciones ilegales realizadas en suelo urbano o urbanizable sólo podrán ser objeto de Plan Especial de Regularización Urbanística previa reclasificación de las superficies que ocupan como suelo no urbanizable.

De mantener hasta sus últimas consecuencias la interpretación que deriva de la citada Disposición Transitoria única, el DPRU sería nulo de pleno derecho por carecer del rango formal de ley. El contrasentido resulta patente si se tiene en cuenta que cuando, mediante un proceso de planeamiento, se dota a una parcelación ilegal en suelo no urbanizable de los servicios que caracterizan al suelo urbano, la fuerza normativa de lo fáctico exigiría el reconocimiento de dicha clasificación (41). El procedimiento de normalización del uso residencial en suelo no urbanizable que pretende establecer es necesario en Aragón, pero debe ser regulado mediante ley.

b) Necesidad de una interpretación correctora del DPRU: configuración de los Planes Especiales de Regularización Urbanística como instrumentos de enlace entre situaciones radicalmente contrarias a la legalidad urbanística y el restablecimiento de la misma

La interpretación expuesta conduce a la nulidad de pleno derecho del DPRU. Sin embargo, es posible realizar una interpretación correctora del mismo que permitiría afirmar su validez y, además, alcanzar algunos de los objetivos inicialmente propuestos. En ese sentido, es preciso engarzar el DPRU con el sistema regulado en la legislación urbanística estatal, situándolo, en definitiva, bajo su cobertura. Para ello, debe interpretarse dicha norma como habilitante de actuaciones sobre suelo urbano o urbanizable,

(41) La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha ocupado de perfilar las consecuencias de la fuerza normativa de lo fáctico. Evidentemente, la dotación de servicios contra plan impide el reconocimiento del carácter urbano del suelo así dotado, pero respecto de las parcelaciones ilegales regularizadas no será esa la situación, pues la dotación se habrá realizado de acuerdo con el planeamiento general y el Plan Especial de Regularización que lo desarrolle (en este sentido, por ejemplo, veáanse las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de mayo de 1994, Arz. 3902, y 16 de diciembre de 1993, Arz. 9641). En tales casos, por tanto, la fuerza normativa de lo fáctico determinaría ineludiblemente el reconocimiento del carácter urbano del suelo que cuente con los servicios urbanísticos exigibles. Precisamente por ello es preciso configurar la situación urbanística en la que quedan los terrenos regularizados impidiendo, en su caso, la reclasificación. Para ello es precisa una norma con rango de ley.

pero, en ningún caso, sobre suelo no urbanizable. De esta manera, el procedimiento regulado por el DPRU se proyectaría siempre, previa reclasificación del suelo afectado, sobre suelo urbano o urbanizable.

Se trata, en suma, dada la nulidad radical del DPRU en la medida en que pretende articular la regularización de parcelaciones en suelo no urbanizable y, en consecuencia, la formación y consolidación de núcleos de población en dicha categoría de suelo, de posibilitar una interpretación correctora que permita utilizar los Planes Especiales de Regularización como instrumentos que posibiliten la integración de las parcelaciones ilegales en el proceso urbanizador y edificatorio normal, ya sea como suelo urbanizable, ya como suelo urbano.

La regularización prevista en el DPRU resultaría así plenamente compatible con la legislación urbanística sobre la base de una previa reclasificación del suelo ilegalmente parcelado como urbano o urbanizable. Además, precisamente el carácter urbano o urbanizable del suelo regularizado exige entender como transitoria la situación del mismo una vez ejecutado el Plan Especial. A partir de ese momento, primera etapa de la actuación de integración de suelos ilegalmente parcelados en el 'proceso legal urbano', el desarrollo de las actuaciones urbanizadoras y edificatorias deberá realizarse según establece la LS1992 (42). El objeto de la regularización podrá ser, por tanto, hacer posible la aplicación de las técnicas establecidas en la norma estatal. En los demás, el área regularizada quedará definitivamente en la situación resultante de la ejecución del Plan de Regularización, al margen de lo urbanístico (43).

Obviamente, de aceptarse tal planteamiento, no será suficiente la simple previsión en el planeamiento general de un área sujeta a regularización sin previa reclasificación del suelo como urbano o urbanizable y, sobre todo, sin las determinaciones que exige el artículo 72.1 de la LS1992. Tal conclusión es ineludible, puesto que modifica radicalmente el estatuto básico de la propiedad del suelo y establece discriminaciones entre los propietarios que se in-

(42) Si el suelo es urbano, el planeamiento general contendrá las determinaciones precisas, aunque puede ser conveniente un Plan Especial de Reforma Interior. Si el suelo es urbanizable programado, deberá elaborarse el correspondiente Plan Parcial, mientras que si es urbanizable no programado, a éste deberá preceder el correspondiente Programa de Actuación Urbanística.

(43) Cuando, en su momento, la legislación aragonesa defina los núcleos rurales en suelo no urbanizable, lo más coherente será reclasificar la superficie regularizada como suelo no urbanizable y atribuir a la parcelación sita en ella la condición de núcleo rural. Por el momento, sin embargo, tal situación no puede plantearse.

tegraron regularmente en el proceso urbanizador y edificatorio y los que no lo hicieron en beneficio de estos últimos, que sólo desde una ley pueden ser legitimados. Sencillamente, no resulta admisible que el propietario de suelo urbano o urbanizable programado que se incorpore regularmente al proceso urbanizador y edificatorio pueda patrimonializar, como máximo, el ochenta y cinco por ciento del aprovechamiento tipo -que será inferior, en ocasiones, al aprovechamiento materializable-, mientras que el que se incorpore al mismo a través del procedimiento regularizador, sobre la base, por tanto, de una previa infracción urbanística grave (cfr. artículos 262.3 de la LS1992 y 66 del Reglamento de Disciplina Urbanística), pueda patrimonializar todo el aprovechamiento objetivo, al que accedió ilegalmente, al no fijarse aprovechamiento tipo por ser el suelo no urbanizable, independientemente de los servicios urbanísticos con los que cuente. La situación de las parcelaciones regularizadas debe configurarse, por ello, como transitoria. Su situación es radicalmente distinta a la de los núcleos rurales de carácter tradicional que se regulan, por ejemplo, en la legislación gallega.

Los dos argumentos fundamentales que permiten afirmar la aplicabilidad del DPRU previa reclasificación del suelo como urbano o urbanizable son, en primer lugar, la existencia de dos procesos de revisión o modificación del planeamiento general afectado, previo y posterior a la ejecución del proceso de regularización, con expresa restricción de la reclasificación como suelo urbano en la primera de ellas, y, en segundo lugar, las previsiones sobre legalización de edificaciones.

1) El DPRU, como explicaremos al comentar el procedimiento de regularización, hace referencia a dos procesos de revisión o modificación del planeamiento general. El primero es previo a la elaboración y aprobación del Plan Especial de Regularización Urbanística (cfr. artículo 13). El segundo tendrá lugar, en su caso, cuando concluya la ejecución de las actuaciones dispuestas en el mismo (cfr. artículo 23).

El objeto de la primera revisión o modificación del planeamiento general es, en principio, introducir en el mismo la previsión de regularización, mediante los instrumentos previstos en el DPRU, de un área ilegalmente utilizada. Sin embargo, ya en este momento el Decreto prevé la posibilidad de una reclasificación del suelo, al establecer un único límite a la misma, en función del cual sólo es posible reclasificar como urbano el suelo respecto del cual "se den las circunstancias fácticas que lo posibiliten". La correcta interpretación de dicha previsión nos lleva a entender que el DPRU excluye la posibilidad de considerar urbanos los suelos que no cuenten con los servicios urbanísticos exigidos, aunque tuvieran su ordenación consolidada por ocupar

la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el planeamiento general establezca. Respecto de la reclasificación como suelo urbanizable programado, o incluso, no programado, el DPRU no establece obstáculo alguno. Lo relevante de dicha previsión, sin embargo, es la aceptación de la hipótesis de una reclasificación previa a la regularización por parte de la Administración aragonesa. Con ello quedaría definido con toda claridad el objetivo final, inmediato o mediato, del procedimiento regularizador.

El hecho de que esta primera revisión o modificación del planeamiento general esté destinada a introducir la previsión en el planeamiento general de la posibilidad de regularización no impide, pues, la reclasificación y, en tal caso, será preciso, en mi opinión, incorporar al mismo todas las determinaciones previstas en la LS1992 según la clasificación del suelo, dado que los Planes Generales Municipales de Ordenación o instrumentos de planeamiento análogos que puedan prever las Comunidades Autónomas contendrán las determinaciones pertinentes para asegurar la aplicación de las normas contenidas en esta Ley en lo que se refiere a valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo" (artículo 72.1 de la LS1992, de carácter básico). No basta, en suma, con introducir en el planeamiento general la delimitación del área como susceptible de regularización. Es preciso determinar el destino final de la misma.

Frente a lo anterior cabría afirmar que, al reclasificar el suelo ilegalmente parcelado, el Plan Especial de Regularización Urbanística y el proceso regularizador mismo resultan innecesarios, pues la función regularizadora podría articularse a través de los instrumentos establecidos, con carácter general, en la legislación estatal. Sin embargo podría no ser así. El nivel de exigencia de la legislación estatal resulta, en la mayoría de las parcelaciones y para la mayoría de propietarios de parcelas ilegales, absolutamente inalcanzable. El proceso regularizador, por ello, actuaría como puente entre el planeamiento general y los instrumentos previstos en la legislación estatal (44). El artículo 23

(44) R. BETRAN ABADIA y Y. FRANCO HERNANDEZ *Parcelaciones...*, cit., pág. 166, afirman, en este sentido, que "a la larga, y salvo raras excepciones, en casi todas las parcelaciones aragonesas será recomendable aplicar estos procedimientos de regularización basados en la figura del conjunto de edificación agrupada en suelo no urbanizable y, aun en aquellas cuyo destino final como suelo urbano pueda ser intuíble, serán oportunos estos modos de normalización paulatina. La introducción de esta figura pretende llenar el vacío entre las dos posibilidades extremas de la reclasificación y la demolición, permitiendo la realización de las obras encaminadas a la adecuación higiénico-sanitaria de la parcelación sin compromiso para el régimen general del suelo del municipio..."

del DPRU lo confirma. Concluida la ejecución del Plan Especial de Regularización, se podrá proceder a la reclasificación sin que operen ya los límites previstos en el artículo 13. Obviamente, la reclasificación del suelo como urbano será precisa únicamente cuando no se hubiese realizado previamente en el planeamiento general, como ocurrirá en los casos en los que se clasifique el área sujeta a regularización como suelo urbanizable, que será la única posibilidad cuando no cuente con todos los servicios exigidos en suelo urbano. Pero, en todo caso, “si es necesario, en el marco de esa planificación general podrá disponerse la obligación de redactar y ejecutar un Plan Especial de Reforma Interior así como imponer contribuciones especiales destinadas a la financiación de los servicios e instalaciones que deban ser completados, aumentar la superficie de suelo destinada a viales, equipamientos o espacios libres, conseguir una mejor ordenación del viario o repercutir en beneficio de la colectividad las plusvalías generadas por la nueva clasificación”. Por tanto, una vez realizada la regularización, podrán ya operar los mecanismos previstos en la legislación estatal porque el suelo deberá contar con los servicios mínimos exigibles, y podrá, en consecuencia, ser clasificado como urbano, si no lo es ya al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.b) de la LS1992. Sostener, sin más, que si se opta por la reclasificación tras la declaración del área de regularización, no será aplicable el procedimiento previsto en el DPRU es un contrasentido que, además, impide aplicar el mismo en cualquier otro supuesto, pues, como he expuesto, las actuaciones que regula son inviables, sin previa habilitación legal.

En definitiva, tras el procedimiento regularizador, previsto desde el momento de la primera revisión o modificación que establece el DPRU en su artículo 13, el suelo podrá clasificarse como urbano por contar con los servicios exigibles, haberlos obtenido con la regularización (partiendo de una clasificación como suelo urbanizable) o, si se reclasifica en la segunda revisión o modificación prevista en el artículo 23, por hallarse su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el planeamiento general establezca (cfr. artículo 10 de la LS1992, supletorio). En cualquier caso, el resultado final siempre será suelo integrado en el proceso urbanizador. La regularización es el cauce que hace viable alcanzar dicho destino final, garantizando que mediante la misma se alcanzarán una serie de servicios mínimos, pero previendo además el futuro destino del suelo, pues en otro caso se vulneraría la legislación básica estatal, destino que exigirá el cumplimiento de deberes adicionales por los propietarios para su plena efectividad.

La regularización, en suma, no supone la completa integración en el ámbito de lo urbanístico de las superficies regularizadas, sino una vía transitoria

para alcanzarla. Pero deberá alcanzarse, pues de lo contrario resultarían beneficiados los propietarios del área regularizada respecto de aquellos otros que siempre hayan actuado de acuerdo con la legislación urbanística, que deberán hacer frente a todos los deberes previstos en la misma (de forma destacada la cesión del quince por ciento del aprovechamiento tipo, en los municipios en los que sea de aplicación). Por otra parte, al amparo de la regularización, no pueden consolidarse urbanizaciones que no podrán ser normalizadas mediante su inclusión en las categorías de suelo ordinariamente definidas en la legislación urbanística y la dotación de todos los servicios exigidos por ésta. Las parcelaciones en las que el apuntado objetivo no sea alcanzable, simplemente, no pueden ser regularizadas (45).

Las parcelaciones ilegales serán regularizables si, finalmente, se incorporan a la masa de suelo urbano previo el cumplimiento de todos los requisitos exigidos en la legislación básica estatal precisamente, para garantizar el principio de igualdad (46). Así, la afección al régimen jurídico del derecho de propiedad, la vulneración del marco básico estatal, permite cuestionar la validez del DPRU, que, en cualquier caso, carece de cobertura legal.

2) El segundo argumento en favor de la interpretación expuesta del procedimiento regulado en el DPRU es la distinción que éste prevé en orden a la autorización o legalización de las edificaciones en parcelaciones regularizadas en función de que se hubiese realizado o no la reclasificación. Lo importante es que el DPRU contempla la regularización por cambio de la clasificación del suelo, supuesto en el cual la licencia no podrá otorgarse hasta la completa finalización de las obras de urbanización (el artículo 24, que responde a una visión de la regularización estrictamente vinculada al suelo no urbanizable, exige la conclusión de las obras y actuaciones previstas en los Planes Especiales de Regularización Urbanística).

c) Los obstáculos a la interpretación correctora: la necesaria reclasificación del suelo urbano o urbanizable como no urbanizable para aplicar el procedimiento de regularización

(45) En estos supuestos, previa adopción de las medidas precisas para minimizar los daños al entorno causados por dichas parcelaciones, podría redefinirse la situación de fuera de ordenación si resultase absolutamente inviable la adopción de medidas disciplinarias y de restauración de la legalidad urbanística inmediatas.

(46) R. BETRAN ABADIA y Y. FRANCO HERNANDEZ en *Parcelaciones ilegales de segunda residencia...*, cit., pág. 166, afirman, respecto de parcelaciones que nunca lleguen a hacerse acreedoras de la clasificación como suelo urbano, que “si no se derriba, hay que garantizar el interés público; el plan no vendrá a mejorar las condiciones de vida de los parcelistas tanto como a mejorar las condiciones del suelo no urbanizable afectado por ellos”.

Los artículos 24 a 26 y la Disposición Transitoria única del DPRU constituyen obstáculos difícilmente sorteables a la interpretación correctora expuesta. Dichos preceptos parten de la distinción entre la regularización mediante los Planes Especiales previstos en el DPRU, que habrá de realizarse siempre sobre suelo no urbanizable, y la regularización mediante cambio de clasificación, que tendrá lugar a través de las técnicas establecidas en la legislación urbanística estatal. Responden, por tanto, a la interpretación aparente del DPRU, que, según he afirmado, determina la nulidad del mismo. De acuerdo con dicho planteamiento, no podría sostenerse la aplicación del procedimiento regulado en el DPRU sobre suelo urbano o urbanizable en el sentido que ha quedado apuntado.

La solución interpretativa de los inconvenientes que generan los preceptos apuntados resulta muy problemática. Incluso cabe afirmar que los mismos plantean problemas respecto de otras previsiones del DPRU. De atender a lo dispuesto en la Disposición Transitoria única, podrían darse supuestos en los cuales se reclasificase como no urbanizable el suelo urbano o urbanizable afectado por parcelaciones ilegales, para aplicar el procedimiento previsto en el DPRU, volviéndose a reclasificar como urbano o urbanizable tras la delimitación del área de regularización o, finalmente, tras la ejecución del Plan Especial de Regularización Urbanística. En cualquier caso, resulta cuestionable que la reacción, ante la no presentación de los instrumentos de planeamiento precisos en suelo urbano o no urbanizable o la no ejecución de los instrumentos de planeamiento en vigor por los propietarios, pueda ser la reclasificación. Según ha quedado expuesto en tales casos existen suficientes mecanismos de reacción en la legislación estatal, cuales son la iniciativa pública para la elaboración del planeamiento o la posibilidad de sustituir el sistema de ejecución. Además, la formulación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no es obligatoria para los propietarios afectados salvo que específicamente lo establezca la legislación urbanística aplicable (artículo 104.1 y 2 de la LS1992). Por todo ello podría cuestionarse la legalidad de la Disposición Transitoria única (47).

Por otra parte, no se comprendería para qué se establece la posibilidad de reclasificar el área de regularización ya delimitada, antes incluso de la elabo-

(47) No se tiene en cuenta la situación de los propietarios que hayan actuado diligentemente y que pueden verse perjudicados por los que no lo hayan hecho. En tal caso podría ocurrir que unos propietarios hubiesen avanzado más que otros en el proceso de adquisición gradual de facultades urbanísticas, lo que supondría que la reclasificación como suelo no urbanizable generaría grandes costes a la Administración que estaría obligada a indemnizar a los propietarios diligentes (artículo 237 y, especialmente, 241 de la LS1992)

ración y ejecución del Plan Especial. La lógica impondría que en los supuestos en que se realizase la reclasificación se paralizase el procedimiento de regularización y se aplicase el sistema previsto en la LS1992. Sin embargo, tal conclusión lógica no se deduce con claridad del DPRU, aun cuando el artículo 24 del mismo parece entenderlo así, al ordenar la aplicación del procedimiento previsto para las autorizaciones de edificaciones en suelo no urbanizable para otorgar las autorizaciones y licencias en parcelaciones regularizadas.

Dicha previsión resulta reiterativa. Si la parcelación regularizada está en suelo no urbanizable es evidente que debería aplicarse el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones y licencias en suelo no urbanizable. No hace falta regular lo ya regulado. Podría, por tanto, afirmarse que si expresamente se remite al señalado procedimiento es, precisamente, pudiendo ser el suelo regularizado urbano o urbanizable, al persistir la situación de transitoriedad que la regularización implica, porque resulta aconsejable mantener el régimen del suelo no urbanizable, dado que la actuación aun no es completamente urbanística sino de ordenación territorial, lo cual justifica la competencia autonómica. Hasta que no se cumplan todos los deberes impuestos por la legislación urbanística en suelo urbano o urbanizable, el propietario no podrá avanzar en el proceso de adquisición gradual de facultades. Esta interpretación se confirma, por lo demás, al constatar que la legalización de edificaciones existentes puede ser realizada por Administraciones distintas de la autonómica, por cuanto en estos casos, propiamente, no se está avanzando en dicho proceso de adquisición gradual. Sólo cuando se culmine la integración de la parcelación ilegal regularizada en el suelo urbano se reanudará con normalidad el proceso de adquisición gradual de facultades urbanísticas, conforme prevé, por lo demás, el artículo 26 del DPRU, que exige la finalización de las obras de urbanización, como requisito previo al otorgamiento de licencias.

La difícil viabilidad de soluciones interpretativas que permitan hacer coherentes las previsiones del DPRU sobre suelo no urbanizable deriva de una aspiración implícita en el mismo, pero que pretende alcanzar sin declararla formalmente: sólo quiere regularizar las parcelaciones ilegales que puedan llegar a clasificarse como suelo urbano. Se delata al calificar el Plan Especial de Regularización como 'urbanístico'.

Por esta razón resulta claramente muy cuestionable y problemática su contenido: utiliza procedimientos de normalización del uso residencial en suelo no urbanizable, procedimientos no urbanísticos, para conseguir fines urbanísticos. No define el núcleo de población en suelo no urbanizable, pres-

cindiendo de la falta de rango para hacerlo, porque no está considerando la formación de tales núcleos, sino la reclasificación del suelo afectado por parcelaciones ilegales. El resultado es una normativa confusa, que mezcla la reclasificación como técnica urbanística de regularización de parcelaciones e integración de las mismas en el suelo urbano a todos los efectos, con la normalización del uso residencial en suelo no urbanizable, que supone la consolidación de núcleos o asentamientos rurales de población en condiciones ambientalmente tolerables y dotados de los mínimos servicios exigibles, pero sin ninguna perspectiva futura de incorporación al suelo urbano.

3) *Los parcelaciones regularizables. El carácter discrecional de la decisión regularizadora*

El artículo 5 del DPRU, al establecer los terrenos que no pueden ser objeto de regularización, remite la cuestión a la valoración que realice el órgano competente sobre la base de una serie de parámetros. En definitiva, el precepto sitúa la decisión en el ámbito de la discrecionalidad administrativa. La existencia de una potestad discrecional otorgada mediante una norma reglamentaria, por sí misma, no puede considerarse ilegal, como ha quedado señalado. Pero ésta sí sobreviene si la norma reglamentaria habilitante carece de cobertura legal o, simplemente, genera situaciones incompatibles con la ley que dice desarrollar.

En este sentido, la discrecionalidad administrativa, si se admite la interpretación correctora del DPRU que se propone, no plantea mayores problemas, dado que puede entenderse otorgada y amparada por la propia LS1992 para la consecución de los fines previstos en ella. La decisión determinante de la posibilidad de regularización, adoptada discrecionalmente, implicaría la realización de unas actuaciones cuyo finalidad sería la aplicación hasta sus últimas consecuencias de la ley que las habilita. La situación final sería la plena aplicación de la legislación urbanística a la superficie regularizada (48). En cambio, si se sostiene que el DPRU permite actuar urbanísticamente sobre suelo no urbanizable con la finalidad de consolidar un uso residencial propiamente urbanístico del mismo a bajo coste, la discrecionalidad carecería de cualquier cobertura legal. En tal caso, la Administración autonómica

(48) El carácter discrecional de la revisión o modificación del planeamiento general en la que se reclasifique el suelo no urbanizable y se delimite el área sujeta a regularización es innegable y, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, está plenamente amparado y justificado por la legislación estatal. Dicha cobertura opera por extensión, como fácilmente se comprende, respecto de la adopción de la posibilidad de regularización.

aragonesa, mediante una norma administrativa, se 'autoatribuiría' el poder de decidir legalizar actuaciones urbanísticas contrarias a la legislación y el planeamiento urbanístico mediante una técnica no prevista en dichas normas que, en última instancia, consolida un uso residencial incompatible con el régimen de protección del suelo sobre el que se realiza. La Administración, por tanto, mediante una norma reglamentaria carente de cobertura legal, o incluso contraria a la ley que dice desarrollar, se otorgaría a sí misma capacidad de decisión respecto de la necesidad de cumplimiento de dicha norma legal. En definitiva, la Administración se estaría exonerando a sí misma de cumplir la Ley y atribuyéndose la facultad de exonerar a los propietarios.

El carácter discrecional de la potestad administrativa de regularización, en el sentido expuesto, resulta plenamente coherente con la finalidad pública perseguida por la misma. Así, la justificación de la discrecionalidad en el DPRU, como pone de manifiesto su exposición de motivos, parte de la distinción entre "aquellas parcelaciones ilegales que ocupan terrenos de naturaleza jurídica especial (dominio público) o sensibles desde parámetros de ordenación territorial o medioambiental y donde, por tanto, es imposible plantear ningún tipo de regularización, y b) la de aquellas otras parcelaciones u ocupaciones de suelo donde no se dan estas circunstancias y es, por ello, posible a título de hipótesis inicial el fijar las condiciones de la regularización". La gran diversidad de situaciones a que da lugar el parcelismo ilegal impide establecer criterios reglados que permitan determinar, *a priori*, qué situaciones pueden ser regularizadas y cuáles no.

El principal problema es la escasa delimitación del ámbito de la discrecionalidad otorgado por el DPRU a la Administración autonómica que, como consecuencia, fundamentalmente, del limitado alcance que en el mismo tienen los elementos reglados, es amplísimo. Podría, por tanto, cuestionarse la determinación previa de la extensión de la potestad discrecional atribuida por el mismo. En este sentido, el DPRU, para orientar la decisión de la Administración, recurre a una serie de criterios que admiten interpretaciones dispares y que, en muchos casos, dependen de decisiones administrativas previas. En concreto, el artículo 5 del DPRU, al prohibir la adopción del acuerdo de regularización, recoge los criterios que condicionan la decisión regularizadora:

"No podrá adoptarse el pronunciamiento referido en el artículo 4º en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de actuaciones que se hayan desarrollado en suelo que tenga la naturaleza de dominio público (...).
- b) Cuando se trate de actuaciones que deban desarrollarse en suelo sometido a un régimen de protección establecido en norma o plan.

c) Cuando se trate de actuaciones que hayan sido desarrolladas en un *suelo que el órgano competente juzgue digno de protección urbanística, territorial, medioambiental o de otra índole* aun cuando no se encuentre establecido específicamente su régimen de protección (...).

d) Cuando se trate de terrenos en cuyo entorno exista un *uso predominante agrícola, ganadero, forestal o cinegético que impida la regularización*. Igualmente, cuando dichos terrenos en virtud de los planes o programas en vigor relativos a dichos sectores primarios, por razón del modelo socio-económico y territorial adoptado, deban ser objeto de tales usos o aprovechamientos.

e) Cuando se trate de terrenos que, *en virtud de la estrategia territorial adoptada*, deban ser excluidos o preservados del proceso de urbanización.

f) *Cualesquiera otros terrenos que el órgano competente considere que no deben ser regularizables por razón de su emplazamiento, del peligro para las personas que pueda derivarse de su regularización, de la desproporción de los costes de ejecución de la urbanización en relación con las edificaciones preexistentes o de cualquier otra causa debidamente justificada*" (cursiva mía).

Difícilmente es posible calificar la mayoría de los criterios que apunta el citado artículo 5 del DPRU como conceptos jurídicos indeterminados, dado que si se analizan en detalle, fácilmente se deduce que la decisión, en la mayoría de los casos, depende de criterios extrajurídicos. Sólo los apartados a) y b) pueden considerarse conceptos jurídicos indeterminados, pero no, en principio, los demás.

Además de los supuestos analizados, en los que la Administración, discrecionalmente con el alcance expuesto, adopte el acuerdo de posibilidad de regularización, ésta podrá tener lugar también en los supuestos previstos en la Disposición Transitoria única del DPRU, esto es, en las parcelaciones ilegales en suelo urbano o urbanizable, previa reclasificación como suelo no urbanizable. Esta previsión, como ha quedado apuntado, constituye uno de los obstáculos más importantes a la interpretación correctora del DPRU que se propone en el presente trabajo.

El carácter discrecional de la decisión, en suma, se desprende con absoluta claridad del párrafo f) del precepto antes citado. Aun no concurriendo ninguna de las circunstancias previstas en los párrafos anteriores la Administración puede oponerse a la regularización por "cualquier causa debidamente justificada". La garantía fundamental de la corrección de la decisión administrativa, en definitiva, será la necesaria motivación de la misma, su justificación en los términos del DPRU. La posibilidad de control judicial efectivo de la decisión relativa a la posibilidad de regularización, por ello, está asegurada (49).

(49) Sobre el control judicial de la discrecionalidad administrativa véase el clásico de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo*,

4) El procedimiento de regularización

Los problemas derivados de la incardinación de los instrumentos que regula el Decreto aragonés en el sistema de planeamiento son importantes y complejos.

La *iniciativa* en el procedimiento de regularización corresponde siempre, según el artículo 6 del DPRU, a los propietarios. Concretamente, deberán solicitar la regularización al menos el cincuenta por ciento de los propietarios del suelo que se pretende incluir en la misma. No cabe ninguna posibilidad de que la Administración imponga el procedimiento de regularización previsto en el DPRU.

No es posible, por tanto, la iniciación de oficio, a pesar de lo que dispone el artículo 11.1 del DPRU, que se refiere a la misma, pues la iniciativa administrativa para la delimitación del área de regularización exige, en todo caso, entre otros requisitos, que "se actúe a iniciativa conjunta de los Municipios afectados y de los propietarios del área objeto de regularización y éstos presenten con su solicitud el conjunto de la documentación exigida..." (cfr. artículo 8.4.b).

De lo anterior se desprende una grave deficiencia técnica. La regularización sólo será posible, según la norma aragonesa, si lo solicitan los propietarios. De esta manera, constatada la situación de incumplimiento de la legalidad urbanística en una superficie de suelo, si los propietarios no solicitan la regularización, que generaría, en su caso, importantes desembolsos económicos que muchos de ellos no estarán en condiciones de asumir o que, simplemente, no querrán asumir, la situación apuntada persistirá, sin perjuicio de la posibilidad de aplicar los mecanismos disciplinarios y restauradores previstos en la legislación estatal. En definitiva, la aplicación del DPRU dependerá de

Civitas, Madrid, 3ª Ed. 1983, publicado antes en *RAP*, n.º. 38, 1962, págs. 159 y ss. y el reciente libro *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas, Madrid, 1995. De especial interés resultan también los trabajos de T. R. FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, "Arbitrariedad y discrecionalidad", en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III, Civitas, Madrid, 1991, págs. 2225 y ss., "Juzgar a la Administración contribuye a administrar mejor", *REDA*, n.º. 76, 1992, págs. 511 y ss., "De nuevo sobre el poder discrecional y su ejercicio arbitrario", *REDA*, n.º. 80, 1993, págs. 577 y ss. y "¿Debe la Administración actuar racional y razonablemente?", *REDA*, n.º. 83, 1994, págs. 381 y ss.; L. PAREJO ALFONSO, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Tecnos, Madrid, 1993; M. SANCHEZ MORON, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994; y, desde la perspectiva de la filosofía del derecho, M. ATIENZA, "Sobre el control de la discrecionalidad administrativa. Comentarios a una polémica", *REDA*, n.º. 85, 1995, págs. 5 y ss.

los propietarios que están incumpliendo la legislación urbanística sin que, por ello, se hayan adoptado las medidas previstas en la misma. La alternativa a la regularización es, sencillamente, el aquietamiento. Frente a los grandes costes de la regularización, el único coste probable del aquietamiento son hipotéticas sanciones. En suma, los propietarios deciden si cumplen o no la legalidad urbanística. La Administración aragonesa, frente a la tradición urbanística española que configura la actividad urbanística como función pública, renuncia, en gran medida, a ejercer las facultades de regularización que funcionarán, en su caso, como una auténtica 'amnistía' urbanística a la que, voluntariamente, podrán acogerse los propietarios. Los intereses públicos quedarían así claramente subordinados a los intereses particulares de los propietarios.

Sin embargo, puede ocurrir que, aun en el caso de que los propietarios soliciten a la Administración autonómica la regularización, ésta estime que la misma no es viable. Goza para ello de una amplia discrecionalidad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5 del DPRU.

Por ello, el momento de la *adopción del acuerdo de regularización* es, con seguridad, uno de los más importantes de todo el procedimiento. Es en él cuando se produce la decisión, que antes calificaba como ampliamente discrecional, acerca de la posibilidad de regularización de los terrenos a los que se contraiga cada procedimiento. Cabe la posibilidad, de acuerdo con lo previsto en los artículos 8.4 y 9, de que en este trámite inicial se proceda directamente a la delimitación y declaración del área de regularización urbanística.

La competencia para dictar el acuerdo de posibilidad o imposibilidad de regularización corresponde a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio cuando el suelo irregularmente utilizado no supere la extensión de un término municipal ni sea capital de provincia. El DPRU puede plantear problemas dada la imprecisión de los términos que utiliza. La interpretación más coherente determinaría la competencia de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio para dictar el acuerdo de regularización de parcelaciones ilegales cuando éstas estén situadas íntegramente en un solo término municipal, salvo que éste sea capital de provincia. En los demás casos la competencia la ostenta el Consejo de Ordenación del Territorio.

Una vez adoptado el acuerdo de posibilidad de regularización deberá procederse a la *delimitación del «Área de regularización urbanística»*. La competencia para ello corresponde también a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y al Consejo de Ordenación del Territorio, de acuerdo con las reglas antes expuestas.

Debe destacarse, en primer lugar, la posibilidad de que no coincida la superficie respecto de la cual inicialmente se solicitaba la regularización con la finalmente sujeta a dicho procedimiento. Se puede provocar así un grave problema, dado que, al modificar la superficie sujeta a la regularización puede ocurrir que los propietarios que solicitaron la iniciación del procedimiento no reúnan el cincuenta por ciento del suelo finalmente regularizado. Cabría entender, para evitarlo, que la Administración podrá reducir, pero no aumentar, la superficie sujeta a regularización, solución que resulta coherente con la iniciativa exclusiva -y criticable- que corresponde a los propietarios. Sin embargo, como he dicho, ello podría quebrantar gravemente los intereses públicos. En cualquier caso, el problema no se plantea en el caso de que se presente directamente la solicitud de declaración del «área de regularización» conforme permite el artículo 9, en relación con el 8, del DPRU.

En cualquier caso, el área de regularización urbanística podrá comprender todo o parte del suelo incluido en las ocupaciones ilegales de suelo. Además, podrá ser continua o discontinua. El artículo 10 del DPRU establece una serie de requisitos adicionales para la delimitación: superficie que permita realizar la equidistribución y las cesiones legalmente exigibles, posibilidad de incluir terrenos destinados a infraestructuras, inclusión de parcelas edificadas... Especialmente importante, dado que pretende impedir un uso de la regularización con fines especulativos, es la prohibición de la inclusión de parcelas inedicadas en proporción superior al veinte por ciento del total parcelado. No podrán, en consecuencia, regularizarse parcelaciones en las que un veinte por ciento de las parcelas no alberguen edificaciones. La adopción de tal criterio puede plantear graves problemas al no tener en cuenta la superficie de las parcelas.

Al solicitar la delimitación del área de regularización deberá presentarse la documentación que exige el artículo 11 del DPRU integrada por una serie de estudios territoriales de situación y previsión de actuaciones que, previsiblemente, tendrán un elevado coste de redacción, al cual se añade el del aval previsto en el artículo 12, de cuantía no inferior al sesenta por ciento del gasto que se prevea como coste de la ejecución de la regularización.

Una vez adoptado el acuerdo de regularización y declarada el área de regularización, se iniciará la correspondiente *revisión o modificación del planeamiento afectado* "a efectos de que se introduzca en dicha norma la previsión de que un área irregularmente utilizada puede ser susceptible de regularización", y, al mismo tiempo, la *formulación del Plan Especial de Regularización Urbanística*.

Respecto de la primera cuestión, cabe decir que, según el DPRU, cabe tanto la simple introducción en el planeamiento general de la delimitación del área susceptible de regularización sin reclasificación, como del resultado final del proceso de regularización, realizando la oportuna reclasificación (50). En este sentido, el DPRU incorpora tres garantías en orden a asegurar la correcta instrumentación de la normativa regularizadora:

a) La inclusión de la regularización en el planeamiento no permite reclasificar como urbano el suelo incluido en el área de regularización salvo que se den las circunstancias fácticas que lo posibiliten (51). Esta última previsión constituye, como antes exponía, una importante garantía para evitar la utilización instrumental de un hipotético procedimiento de regularización para encubrir una modificación o revisión del planeamiento de objeto distinto.

b) La idea de garantía, de regularidad del procedimiento, también justifica la previsión indistinta de la modificación o revisión, en función de la magnitud que, respecto del planeamiento sujeto a uno de dichos procedimientos alternativos, tenga la operación regularizadora (52).

c) Además, el propio contenido que se ha de incorporar al planeamiento general indica que el Plan Especial de Regularización Urbanística está sometido al planeamiento general. El examen del artículo 16 del DPRU confirma esta apreciación si se tiene en cuenta, en primer lugar, que sólo podrá aprobarse el Plan Especial una vez modificado el planeamiento general, sin per-

(50) Ya ha quedado apuntada la imposibilidad de mantener tal interpretación, por lo que la alternativa resultaría falsa, dado que, de acuerdo con la LS1992 y en ausencia de legislación aragonesa en la materia, la única posibilidad sería reclasificar para actuar sobre suelo urbano o urbanizable.

(51) Se produce así, una restricción de las posibilidades normales de clasificar suelo como urbano. En cuanto a la clasificación del suelo urbano, el Tribunal Supremo ha afirmado en repetidas ocasiones su carácter reglado. Por ejemplo, en la Sentencia de 14 de octubre de 1994 (Arz. 7521) precisa que "el del suelo urbano es un concepto reglado de suerte que el plan ha de clasificar como tal todos aquellos terrenos en los que concurren los requisitos establecidos en el artículo 78.a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 abril 1976, vigente a la sazón". En el mismo sentido, veáanse las Sentencias de 24 de enero de 1995 (Arz. 3009) o 6 de junio de 1995 (Arz. 4942).

(52) La legislación urbanística distingue claramente los procedimientos de revisión de los de modificación. No es posible, por tanto, la utilización indistinta de los mismos. Al respecto, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 31 de octubre de 1994 (Arz. 7823), afirma que "la revisión implica un examen total del texto objeto de la misma, con el fin de verificar si ese texto necesita modificaciones, mientras que la modificación afecta principalmente al Plan y no se trata de un examen general del mismo sino de la concreta modificación de alguno de sus elementos".

juicio de la posibilidad de tramitación simultánea, y, además, en segundo lugar, que los Planes Especiales de Regularización no podrán modificar la estructura fundamental propuesta por el planeamiento existente previamente modificado y deberán contener determinaciones congruentes con las del Plan General o norma territorial que desarrollen (cfr. artículo 20). Por otra parte, según el artículo 19, la aprobación, modificación o revisión de una Norma de Ordenación Territorial, de un Plan General Municipal de Ordenación Urbana o de Norma Complementaria o Subsidiaria realizada con posterioridad a la aprobación del Plan Especial de Regularización, podrá determinar la revisión de éste cuando su contenido sea incompatible con el posterior plan o norma general aprobada. Es incuestionable, por tanto, que los Planes Especiales de Regularización configurados en el DPRU son planes de desarrollo del planeamiento general. El único elemento que puede distorsionar dicha consideración es la mención, a lo largo del DPRU y en diversos preceptos del mismo, a "la norma territorial aplicable", concepto que es preciso reconducir al de planeamiento general, aun cuando pueda ser de ámbito superior a un Plan General o Norma Subsidiaria configurados en la LS1992.

En suma, la adopción del acuerdo de regularización y la delimitación del área sujeta a la misma determinan la modificación del planeamiento general que, a su vez, es desarrollado, en lo que afecta a dicha área, por un Plan Especial de Regularización. El problema deriva de la enorme importancia que la normativa aragonesa atribuye a los propietarios afectados por la regularización. Así, sólo a iniciativa de éstos puede adoptarse un acuerdo que determinará, en última instancia, la modificación del planeamiento general, que, sin embargo, según el artículo 104 de la LS1992 (de carácter básico), escapa a la iniciativa particular. De esta forma, debe afirmarse que la Administración, al modificar o revisar dicho planeamiento general no estará condicionada en modo alguno por los proyectos aportados por los propietarios. En otras palabras, dado que se incide en el planeamiento territorial, la Administración, una vez acordada la regularización y delimitada el área, ostenta plenas facultades para determinar el alcance y requisitos de la misma.

Cuestión distinta es la formulación del Plan Especial de Regularización, que, en tanto plan de desarrollo, sí podrá ser acometida por los propietarios afectados si así lo determina el órgano que delimite el área (cfr. artículo 12.b), lo cual, por lo demás, es la regla general (cfr. artículo 17). Parece conveniente que, dado que el procedimiento es necesariamente iniciado por los propietarios, sean éstos quienes asuman el protagonismo en su culminación, una vez incorporada debidamente su iniciativa al planeamiento general.

La atribución de la competencia para la aprobación definitiva del Plan Especial de Regularización, en todo caso, al Consejo de Ordenación del Territorio no vulnera en absoluto, en mi opinión, la autonomía local. Los Ayuntamientos correspondientes serán oídos, en el caso de Planes supramunicipales, en el trámite de información y audiencia pública, mientras que, en el supuesto de planes intramunicipales, a ellos corresponderá la aprobación inicial y provisional (53).

Sin embargo, la restricción de las facultades de los municipios puede determinar que Ayuntamientos como el de Zaragoza, en cuyo término municipal existen numerosas parcelaciones ilegales, afrontasen la regularización de las mismas conforme a mecanismos previstos en la LS estatal, como por ejemplo, la modificación del planeamiento general y posterior elaboración de un Plan Especial de desarrollo que aprobaría la propia Entidad local. La legislación estatal, supletoria en este punto, prevé respecto de planes especiales que desarrollen planeamiento general la competencia del Ayuntamiento correspondiente para la aprobación inicial y provisional, y, en capitales de provincia o municipios con más de cincuenta mil habitantes, también para la aprobación definitiva (cfr. artículos 116 y 118 de la LS1992). Por lo demás, aun cuando la normativa autonómica incide restrictivamente en el ámbito de la autonomía local para la gestión de sus respectivos intereses, ello, por sí mismo, no determina una infracción del aludido principio constitucional. Máxime si consideramos que, dado que no es posible un Plan Especial de Regularización sin la previa modificación o revisión del planeamiento general, en estos últimos procedimientos está siempre garantizada la intervención autonómica (54). La extensión de la competencia autonómica de aprobación de-

(53) La vinculación del tratamiento de las parcelaciones ilegales a la competencia autonómica de ordenación del territorio justifica sobradamente las facultades autonómicas que establece el DPRU.

(54) En este sentido, debe citarse la abundante jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la aprobación del planeamiento urbanístico, alumbrada en torno al principio de autonomía local, que, en general, pone de manifiesto una actitud defensiva de lo local frente a las inmisiones que intentan realizar los poderes autonómicos. Estas cuestiones son abordadas por uno de sus principales artífices, el Magistrado Javier Delgado Barrio, en *El control de la discrecionalidad en el planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993. Además, como síntesis de la jurisprudencia, véase, por todas, la magnífica Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990 (Arz. 6034), en la que se configura la potestad de planeamiento como una potestad compartida como consecuencia de la presencia de intereses públicos correspondientes a distintas Administraciones.

Fácilmente cabe deducir que el carácter compartido existirá en la medida en que, efectivamente, incidan tales intereses. No más allá. Por eso resulta dudosamente compatible con la autonomía local el desapoderamiento de las Entidades locales que realiza el DPRU.

finitiva a un plan de desarrollo de otro previamente aprobado por la misma Comunidad Autónoma puede ser una fuente de conflictos y no resulta indispensable.

Del artículo 23 del DPRU parece deducirse la necesidad de una *segunda modificación o revisión del planeamiento general* afectado por la regularización para clasificar los terrenos regularizados como suelo urbano de acuerdo con los criterios contenidos en la legislación urbanística (55). Esta previsión pone de manifiesto la finalidad que persigue el DPRU: se trata de reconvertir en urbanísticas actuaciones que ni en su ilegal origen, ni en su desenvolvimiento posterior, lo fueron.

Además, los requisitos para la reclasificación del suelo como urbano exigidos por el artículo 23 del DPRU pueden hacer que la reclasificación sea en ese momento absolutamente inviable. Dichos requisitos son tres: ejecución de todas las actuaciones dispuestas por el Plan Especial de Regularización Urbanística, constitución de la Entidad Urbanística de Conservación y realización de todas las cesiones impuestas por las leyes y los planes. Evidentemente, si la regularización se realiza sobre suelo no urbanizable, como inicialmente parece desprenderse del contenido del DPRU, el tercero de dichos requisitos nunca podrá cumplirse, ni, por tanto, realizarse la reclasificación del suelo como urbano "de acuerdo con los criterios contenidos en la legislación urbanística", como exige el citado artículo 23. Sencillamente, la LS1992 no prevé, sino que prohíbe, en principio, la realización de parcelaciones sobre suelo no urbanizable. Dicho suelo, ha de ser preservado del proceso urbanizador y edificatorio y, por ello, difícilmente podía el legislador estatal establecer un régimen de cesiones.

El contenido del artículo 23 nos conduciría directamente a una conclusión absolutamente inaceptable e incompatible con la legislación urbanística y con

(55) Respecto de la clasificación como suelo urbano la doctrina del Tribunal Supremo es clara. Antes apuntaba, además, que la correcta interpretación de la norma aragonesa supondría excluir la posibilidad de considerar urbanos los suelos sujetas a regularización, aun cuando no cuenten con los servicios urbanísticos exigidos, siempre que tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el planeamiento general establezca. En cuanto a la clasificación del suelo urbanizable, sin embargo, el planificador goza de una amplia discrecionalidad (artículo 11.1 de la LS1992), no limitada por el DPRU, sin perjuicio, como se afirma en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1994 (Arz. 1443), de que se apliquen las técnicas ordinarias de control de la discrecionalidad, sin que quepa, de acuerdo con la Sentencia del mismo Tribunal de 24 de enero de 1995 (Arz. 3009), que los Tribunales suplanten a la Administración en sus funciones.

los criterios de clasificación del suelo urbano que la misma enuncia. Así, una vez ejecutadas las actuaciones dispuestas en el Plan Especial de Regularización y constituida la Entidad Urbanística de Conservación, se podría reclasificar el suelo, puesto que las leyes no exigen cesiones en suelo no urbanizable. Afortunadamente, tal conclusión choca con los criterios que establece el artículo 10 de la LS1992, a los que alude, como he dejado apuntado, el artículo 23 del DPRU. Si, en cambio, las actuaciones previstas en el Plan Especial de Regularización se realizan sobre suelo previamente reclasificado como urbano o urbanizable, el artículo 23 vendría simplemente a condicionar la efectividad de la reclasificación a la previa actuación conforme a los mecanismos previstos en la legislación urbanística. De esta manera la parcelación ilegal estaría absolutamente regularizada, integrada a todos los efectos en la normalidad urbanística.

Los requisitos que enuncia el artículo 23 actuarían, por tanto, como condicionantes de la posibilidad de legalización de edificaciones o de obtención de licencia para realizarla, no de la reclasificación sino simplemente de su efectividad.

Finalmente, se procederá a la *legalización de las edificaciones existentes, o, en su caso, la construcción de las permitidas por el planeamiento* (artículos 24, 25 y 26 del DPRU). De la regulación que se realiza de este tema en el DPRU se desprende, como decía, la posibilidad de que el procedimiento de regularización se realice sobre la base de una reclasificación previa del suelo, al preverse la posibilidad de otorgar licencias de edificación en parcelaciones, regularización previa reclasificación.

5) *El Plan Especial de Regularización Urbanística. Determinaciones*

Hemos afirmado anteriormente que el Plan Especial de Regularización Urbanística es un plan de desarrollo del planeamiento general o normas generales aplicables. Sobre la base de la regulación de los mismos que realiza el DPRU dicha consideración es incuestionable. En ese sentido, han quedado ya apuntadas algunas de las características del mismo derivadas de la subordinación a instrumentos de planeamiento superiores.

Interesa ahora abordar el contenido del Plan Especial de Regularización establecido en el DPRU. Este dedica a la regulación de dicha cuestión el artículo 20, fundamentalmente. Las determinaciones que prevé dicho precepto son las siguientes:

a) Delimitación del ámbito territorial que ordena (artículo 20.1.1ª), que deberá coincidir con el área de regularización declarada por la Administración autonómica. La precisión, en cualquier caso, es absolutamente superflua, dado que el área regularizable será la determinada en el planeamiento general previamente modificado o revisado para ello. La condición del Plan Especial de plan de desarrollo genera la vinculación del mismo al ámbito territorial fijado en el planteamiento superior.

b) Trazado y características de la red viaria con expresión pormenorizada de alineaciones y rasantes (artículo 20.1.2ª). Esta determinación viene dada por la necesidad de implantar *a posteriori* la estructura viaria pública. En un proceso urbanístico normal el instrumento que la establecería en suelo urbano sería el Plan General de Ordenación Urbana, mientras que en suelo urbanizable se determinaría en los Planes Parciales [cfr. artículos 72.3.A.e) y 83.2.f)]. Resulta previsible, dado que el suelo sujeto a regularización se incorporará, consumado éste proceso, al suelo urbano, que en la modificación o revisión del planeamiento general previa al mismo se contengan las determinaciones relativas a la red viaria, puesto que éstas se encuentran, sin duda, entre los usos futuros del suelo concluido el proceso de regularización.

Lo mismo cabe afirmar respecto de la determinación relativa al trazado y características de todos los servicios e instalaciones necesarios exigidos por la legislación urbanística en suelo urbano (artículo 20.1.7ª). No basta con su simple previsión, sino que, además, el Plan Especial de Regularización deberá comprender una relación, a nivel de proyecto de obras, de las intervenciones necesarias para la implantación o modificación de dichos servicios, resolviendo su enlace con los servicios y comunicaciones existentes en el territorio (artículo 20.1.8ª). Esta determinación, en muchas ocasiones, resultará extremadamente compleja y, en algunos supuestos, puede llegar a determinar la inviabilidad técnica o económica de la regularización.

c) Asignación de usos pormenorizados a las diferentes parcelas y edificaciones (artículo 20.1.3ª). Nuevamente nos encontramos ante una determinación que, ordinariamente, se incluye en el Plan General de Ordenación Urbana, respecto del suelo urbano, y en los Planes Parciales, respecto del suelo urbanizable programado [cfr. artículos 72.3.A.b) y 83.2.a)]. Por ello, resulta plenamente válido lo que decía respecto de la determinación anterior, debiendo concretarse la cuestión, en su caso, en la previa revisión o modificación del planeamiento general afectado.

d) Reserva de cesión del diez por ciento de la superficie total del suelo parcelado afecta a equipamientos públicos e infraestructuras (artículo

20.1.4ª), así como, en su caso, previsión, por la Administración actuante, de la adecuación y uso a cargo de los propietarios de determinadas superficies como espacios libres, zonas verdes u otros usos cuya finalidad sea corregir los efectos de la agresión territorial y restablecer la calidad medioambiental originaria, aun cuando no estén necesariamente al servicio de las parcelaciones (artículo 20.1.5ª). Ambas determinaciones conllevan un cierto grado de novedad, respecto de la cual cabe afirmar su más que dudosa compatibilidad con el derecho básico estatal si entendemos que éstas son las únicas cesiones que ha de prever el Plan Especial de Regularización Urbanística. A esta cuestión, por su importancia, dedicaré el epígrafe siguiente.

e) Determinación de los deberes y derechos de los propietarios en lo relativo a segregaciones, aprovechamientos y circunstancias semejantes que aparecerán en las Ordenanzas de uso del suelo y edificación de forma coherente con el régimen concreto establecido en el planeamiento general municipal o norma aplicable (artículo 20.1.6ª). Los derechos y deberes de los propietarios a que se hace referencia han de ser, entre otros, los derivados del proceso de adquisición gradual de facultades urbanísticas regulado en la legislación urbanística estatal.

El DPRU, como he expuesto, es absolutamente impreciso al referirse a la reclasificación de los terrenos sujetos a regularización y, consecuentemente, al aprovechamiento patrimonializable, cuestiones ambas esenciales en el nuevo régimen de la propiedad urbanística establecido por la legislación básica estatal. Además, debe tenerse en cuenta que el fenómeno de las parcelaciones ilegales en Aragón tiene mayor intensidad, según hemos apuntado, en las tres capitales de provincia, a las cuales se aplica íntegramente la legislación estatal, incluso la supletoria, ante la ausencia de legislación urbanística aragonesa. Por ello, en los municipios en los que existe mayor posibilidad de aplicación del DPRU se aplica íntegramente el régimen previsto en la LS1992.

Si en la primera revisión del planeamiento general, previa a la regularización, se reclasifica el suelo como urbano o urbanizable programado, deberá necesariamente incluirse la delimitación de las correspondientes áreas de reparto y fijarse el aprovechamiento tipo. Si se trata de suelo urbanizable no programado y se actúa a través de un Programa de Actuación Urbanística y posterior Plan Parcial será el Programa el que señale el aprovechamiento tipo, en su caso.

La absoluta inviabilidad de la regularización sobre suelo no urbanizable si no se regula mediante ley, se pone de manifiesto ahora claramente. La con-

solidación de un núcleo de población en suelo no urbanizable implica una excepción al régimen del derecho de propiedad que configura la legislación estatal. Sencillamente, en tal supuesto, no serían de aplicación las disposiciones sobre aprovechamientos subjetivos, simplemente porque no nos encontramos ante un proceso urbanístico. En consecuencia, los propietarios de tales parcelas patrimonializarían todo el aprovechamiento materializable. Está en juego la definición del contenido edificatorio del derecho de propiedad sobre el suelo.

f) Sistema de ejecución para la realización de la urbanización y plazos y cumplimiento de las obligaciones contraídas con mención expresa de las consecuencias de su incumplimiento (artículo 20.1.9ª). El DPRU permite que la ejecución de los Planes Especiales de Regularización se realice por cualquiera de los sistemas regulados en el ordenamiento urbanístico. Dado el planteamiento general de la norma aragonesa, sin embargo, el sistema idóneo es el de compensación, ya que si los propietarios han de adoptar la iniciativa para activar el proceso de regularización, a ellos debe corresponder, en el marco establecido por la Administración, desarrollarlo y culminarlo. La cooperación, por lo demás, resultará quizá más adecuada cuando la actuación regularizadora haya de realizarse rápidamente, teniendo en cuenta las garantías que habrán de prestar los propietarios, a fin de que la inversión pública se recupere en su integridad.

El sistema de expropiación, finalmente, no parece utilizable como sistema de ejecución. Se podrá recurrir al mismo, pero no como sistema de ejecución, únicamente cuando el objeto de la actuación sea precisamente el contrario al regulado en el DPRU, esto es, la eliminación física de la parcelación ilegal, de acuerdo, por lo demás, con lo previsto en el artículo 207.b) de la LS1992, realizando, además, la reducción del justiprecio que establece dicho precepto.

Según establece el artículo 22.2 del DPRU, la ejecución deberá referirse al completo espacio territorial afectado por el Plan, sin que sea posible la ejecución parcial ni la división por sectores. Por tanto, parece que deberá establecerse una sola unidad de ejecución. No obstante podría imaginarse el establecimiento de diferentes unidades de ejecución, siempre que el Plan Especial impusiese, taxativamente la actuación simultánea en todas ellas, dado que lo que se trata de evitar es la regularización parcial de las urbanizaciones ilegales.

g) Evaluación económica y financiera de las actuaciones y obras previstas y, en su caso, programación de las diferentes etapas necesarias para su ejecución (artículo 20.1.10ª).

El DPRU exige, en cualquier caso, que en la primera etapa se realice la implantación completa de las redes de abastecimiento y saneamiento de agua, incluyendo las instalaciones de depuración, vertido, potabilización, impulsión y almacenamiento que sean necesarias para su funcionamiento efectivo. Cualquier plan de etapas deberá incluir en la primera de ellas dichas instalaciones no siendo aprobado. En otro caso el Plan Especial no será aprobado (cfr. artículo 22 DPRU).

La importancia de la ejecución por etapas deriva, sobre todo, de la posibilidad de fraccionamiento de las garantías y compromisos que los propietarios han de prestar o asumir en cada una de las etapas de ejecución de la urbanización (artículos 20.2). Las garantías pueden, por tanto, ser sucesivas de acuerdo con lo previsto en el artículo 12.c) del DPRU, pero deberán abarcar en todo caso, según ha quedado expuesto, el sesenta por ciento del gasto previsto como coste de la ejecución de la regularización.

La cuantificación de las garantías puede plantear varios problemas. En primer lugar, porque, en cualquier caso, cabría plantear qué conceptos han de incluirse como 'coste de la ejecución de la regularización'. Al solicitar la declaración del área de regularización urbanística los propietarios no deben aún garantizar el buen fin del proceso regularizador, pero sí, por el contrario, deben comprometerse a hacerlo. Éstas garantías se fijarán por la Administración al declarar el área de regularización, antes, por tanto, de la aprobación del Plan Especial de Regularización. La cuestión es si la garantía debe incluir los costes derivados de la elaboración del planeamiento preciso o limitarse, única y exclusivamente, a los costes de ejecución material de la obra urbanizadora. La solución puede encontrarse en la legislación estatal. Así, el artículo 155 de la Ley del Suelo incluye entre los gastos de urbanización que deben ser sufragados por los propietarios los de determinadas obras, los derivados de indemnizaciones por derribo o destrucción de determinados bienes precisas para la ejecución de los planes y, los de los planes parciales y de los proyectos de urbanización, así como los gastos originados por la compensación y reparción. En los supuestos en los que se exige garantía, ésta, en la legislación estatal, se calcula sobre la base de los gastos de urbanización. En consecuencia, la interpretación del DPRU acerca de los conceptos incluidos entre los 'costes de ejecución de la regularización' puede hacerse coincidir con los de los 'gastos de urbanización' de la legislación estatal. Es absolutamente lógico, dado que lo que se pretende con la exigencia de garantía es asegurar el buen fin de la operación regularizadora que se inicia, formalmente, con la declaración del área de regularización urbanística.

Pero aun puede plantearse un segundo problema. El de la distribución de las garantías a lo largo de las distintas etapas de urbanización que pudieran preverse en el Plan. Es preciso entender que el sesenta por ciento que exige la normativa aragonesa se compute respecto de cada una de las etapas de la ejecución, no siendo suficiente, por tanto que en conjunto se alcance el sesenta por ciento del coste de ejecución, si en algunas etapas no se garantiza el sesenta por ciento del coste de las mismas (56).

Los propietarios también deberán aportar, en su caso, garantías y compromisos en relación con la conservación de la urbanización, que, como dijimos, se realizará a través de una Entidad Urbanística de Conservación, salvo convenio expreso en el que participen las Administraciones autonómicas y locales responsables (artículos 20.2). En ausencia de regulación específica, el régimen jurídico de la Entidad Urbanística de Conservación será el establecido en los artículos 24 a 30 y 67 a 70 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado mediante Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

Se trata de evitar, acertadamente, que las Administraciones públicas se vean obligadas a asumir el mantenimiento de servicios -públicos en muchos casos- en situaciones que provocan superiores costes de prestación y mantenimiento y que ellas no han generado, dado que la parcelación ilegal se realizó al margen de toda actuación pública o incluso frente a la actuación pública. Los propietarios, por tanto, se beneficiarán normalmente de la reclasificación del suelo, pero en ningún caso, al menos inicialmente y salvo convenio, obligarán a la Administración a sufragar el mantenimiento de la obra urbanizadora.

h) Determinación de las adecuaciones de las Ordenanzas de uso del suelo y edificación en función del cumplimiento sucesivo de objetivos de la programación de etapas realizada (artículo 20.1.11^a). Evidentemente, esta determinación de los Planes Especiales de Regularización sólo existirá cuando la obra urbanizadora se realice por etapas. Normalmente, resultará conveniente la regularización por etapas, sobre todo desde un punto de vista económico,

(56) Así, si el coste de ejecución de la regularización es de 100 millones de pesetas, distribuidos en tres etapas cuyo coste respectivo es de 10, 30 y 60 millones, deberán garantizarse, en cada etapa y como mínimo, 6, 18 y 36 millones, respectivamente, que, en conjunto y por separado suman el sesenta por ciento. No sería aceptable entender que bastase con que en la primera etapa se garantizasen 10 millones, 18 en la segunda y 32 en la tercera, aunque en conjunto se alcance el sesenta por ciento, pues si se frustrara la urbanización en la tercera etapa la Administración no podría ejecutar garantías por el sesenta por ciento del coste de ejecución como exige el DPRU.

para periodificar los gastos, cuantiosos en ocasiones, que genera dicho proceso, a los cuales muchos parcelistas difícilmente podrían hacer frente de forma global en un mismo momento. Así, si la secuencia lógica y jurídica del proceso de adquisición gradual de facultades quedó rota al realizarse la parcelación ilegal (57), la realización secuencial de la regularización puede permitir, cuando finalmente haya de reclasificarse el suelo afectado, la adquisición *de iure* de las facultades ejercitadas por los propietarios *de facto*. Evidentemente, ello exige una regulación más o menos detallada y progresiva de la adquisición gradual de facultades, que permita determinar las consecuencias del proceso material de adecuación de la parcelación a la legalidad urbanística, estableciendo las facultades que, en cada caso y conforme se completa cada fase de la obra urbanizadora, los propietarios van incorporando a su patrimonio (58).

6) Especial referencia a las cargas del proceso de regularización

Evidentemente, el complejo proceso que la regularización genera implica la existencia de unos gastos elevados que deberán sufragar los propietarios implicados. En primer lugar, costes de redacción del planeamiento necesario, el Plan Especial de Regularización, como mínimo, pero, sobre todo, costes

(57) Porque los propietarios ejercieron, de hecho, el derecho al aprovechamiento urbanístico, el derecho a edificar y el derecho a la edificación, sin el previo ejercicio -obligatorio- del derecho y deber a urbanizar y de realizar las cesiones legalmente exigibles.

(58) R. BETRAN ABADIA y Y. FRANCO HERNANDEZ en *Parcelaciones ilegales de segunda residencia...*, cit., págs. 165 y ss., explican la incidencia que sobre el proceso de adquisición gradual de facultades tiene el parcelismo ilegal. Así, al exponer el proceso de regularización consideran que el mismo "se propone invertir la secuencia *clasificación-materialización de obligaciones* prevista con carácter general por la Ley del Suelo, ya que se ha consumado la inversión de la secuencia *materialización de obligaciones-obtención de aprovechamientos urbanísticos* y con ello se ha alejado definitivamente el problema de las opciones contenidas en la legislación urbanística en vigor, con una transgresión que invalida sus previsiones". En esta línea argumental afirman que los procesos regularizadores, que inicialmente sólo generan cargas para los propietarios, se producen, no ya fuera, sino en sentido contrario al esquema pretendido por la legislación urbanística.

Sin embargo, ello no justifica ignorar radicalmente el régimen establecido en la misma, por lo que el proceso regularizador, si va a generar la integración del suelo ilegalmente parcelado en el ámbito de lo urbanístico, debe actuar -puede únicamente actuar- como elemento transitorio hacia el restablecimiento, o habilitante del cumplimiento, del régimen regulado en la LS1992. Si la regularización aspira únicamente a paliar o eliminar radicalmente los daños ambientales y a garantizar unos mínimos de habitabilidad manteniendo la clasificación del suelo como no urbanizable, el proceso de adquisición gradual de facultades urbanísticas no se invierte, sino que, sencillamente, no es de aplicación.

derivados del proceso de gestión, entre los que cabe incluir, por un lado, las cesiones obligatorias y gratuitas, y por otro, los costes de urbanización.

Dada las finalidades que persigue el proceso de regularización, fundamentalmente acomodar la parcelación a su entorno en la medida de lo posible y subsanar, al mismo tiempo, algunos de los innegables déficits de equipamientos en las urbanizaciones ilegales, la importancia de las *cesiones obligatorias y gratuitas* a cargo del área sujeta a la misma es fundamental. Por ello no es extraño que las determinaciones más ampliamente reguladas por el DPRU sean las relativas a cesiones. Sobre la cuestión se establece en el artículo 20.1, párrafos 4º y 5º, lo siguiente:

- Cesión inmediata de viales conforme a lo previsto en la legislación urbanística estatal.

- Reserva de cesión del diez por ciento de la superficie total del suelo parcelado, que se inscribirá a nombre de la Comunidad de Propietarios, y que se destinará a albergar equipamientos públicos e infraestructuras, cuando, en su día, se formule el planeamiento de desarrollo que incorpore el área regularizada al suelo urbano del municipio.

- Cesión, con efecto de corregir la agresión territorial y restablecer la calidad medioambiental originaria, de suelos afectos a espacios libres, zonas verdes y otros usos. Aunque no se establece expresamente en el DPRU, la cesión derivará, en su caso, de la legislación urbanística estatal.

De lo expuesto, especialmente de la previsión de una reserva de cesiones, se desprende con claridad que la finalidad de la regularización que articula el DPRU es la conversión del suelo, al menos, en urbano, así como el carácter transitorio de la situación de parcelación regularizada.

El régimen de cesiones en suelo urbano y urbanizable, sobre todo dado el rango reglamentario de la normativa aragonesa, no puede ser distinto del previsto en la legislación estatal, máxime cuando, al menos parcialmente, dicha cuestión está regulada con carácter básico (por ejemplo, artículos 26, 27, 199 y ss). Por tanto, el régimen que establece el DPRU es únicamente un régimen transitorio, que sólo se completará tras la aplicación del establecido en la legislación urbanística. En consecuencia, y prescindiendo de determinaciones más precisas en lo que respecta a la legislación estatal (59), cabe afirmar que

(59) En lo que respecta al régimen de cesiones la analogía más clara puede establecerse con el previsto en relación con los Planes Parciales en el artículo 10, y su correspondiente anexo, del Reglamento de Planeamiento Urbanística aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, que fija los módulos mínimos de reserva para dotaciones en suelo residencial.

se deberán realizar las cesiones obligatorias y gratuitas previstas en la legislación estatal, ante la inexistencia de una normativa específica aragonesa. Por supuesto, la cesión de los viales es innegable, pero, en la medida en que sea exigible, también la del suelo afecto a otros usos dotacionales puesto que, no lo olvidemos, el planeamiento general, antes de la aprobación del Plan de Regularización, ya ha previsto “los usos futuros del suelo cuando haya concluido el proceso de regularización”.

De sostener que resultan suficientes las cesiones previstas en el DPRU, se produciría una absoluta contradicción entre el régimen de cesiones del mismo y el previsto en la LS1992.

La configuración del procedimiento de regularización como paso previo a la completa integración de las parcelaciones ilegales en el proceso urbanizador y edificatorio, permite explicar lo establecido en el artículo 20.1.4ª y 5ª del DPRU, aunque pueda ponerse en duda su compatibilidad con la normativa estatal. La exigencia de las cesiones, amplias en muchos casos, previstas en la legislación del suelo, incrementaría los costes de la regularización. Por ello, la Administración aragonesa parte de la exigibilidad de unos objetivos mínimos, no declarados, a conseguir mediante la misma. Junto a ellos existen otros objetivos accesorios, que quedan deferidos a un momento futuro.

Los mínimos pueden concretarse, en primer lugar, en la determinación ya apuntada relativa al trazado y características de la red viaria con expresión pormenorizada de alineaciones y rasantes y, en segundo lugar, en aquellas otras que se expresen en la declaración del área de regularización urbanística o en el acto de aprobación definitiva del Plan Especial vinculadas a la adecuación y uso de suelos como espacios libres, zonas verdes u otros usos con la finalidad de corregir los efectos de la agresión territorial y restablecer la calidad medioambiental anterior a la misma, aún en el caso de que no estén necesariamente al servicio de las parcelaciones (artículo 20.1.5ª). En ambos casos, el coste lo sufragarán los propietarios.

Los peligros que la indefinición del párrafo quinto del artículo 20.1 del DPRU genera son evidentes, pues queda absolutamente sujeto a la valoración de la Administración el régimen de cesiones. Será la administración autonómica, sobre la base de una amplísima habilitación normativa, la encargada de valorar en cada caso cuáles son las medidas de restauración precisas, lo cual no plantea mayores objeciones, pues existe una actuación ilegal previa de la que traen causa. Pero además, determinará el régimen de cesiones exigibles con cargo a los propietarios. Convendría no olvidar que las parcelaciones ilegales, imputables directamente a sus promotores, surgieron sobre la base de la tolerancia administrativa.

En cualquier caso, el DPRU asegura el uso público general de determinadas dotaciones cuando, en el artículo 20.3, sobre una más que dudosa base competencial, establece que “en todo caso, los terrenos destinados a vías públicas, espacios libres y zonas verdes, serán siempre de uso público general, cualquiera que sea su régimen de propiedad, y deberán inscribirse en el Registro de la Propiedad como finca independiente, vinculada expresamente al referido uso público”. Cabe afirmar que la vinculación al uso común general demanializa dichos bienes, e impone la cesión obligatoria en los supuestos previstos en la LS, como se desprende, además, del artículo 23.1 del DPRU. La propia dinámica urbanística lo impone. Por otra parte, el mantenimiento de la propiedad privada sería puramente nominal y en perjuicio siempre del propietario, dado que soportaría los costes derivados de tal propiedad sin posibilidad de obtener beneficio privativo alguno.

El régimen de cesiones previsto en el DPRU pone de manifiesto los objetivos urbanísticos que el mismo persigue. En última instancia su efecto será generar nuevo suelo urbano. El problema de las parcelaciones ilegales pasa a un segundo plano, máxime cuando en tales condiciones serán muy pocas las regularizables, dada la imposibilidad de costear los gastos que genera la urbanización cuando ya se han patrimonializado, de hecho, los beneficios derivados de la misma.

En lo que respecta a los *costes de urbanización*, serán los previstos en la legislación estatal incrementados con los de ajardinamiento y adecuación de terrenos para corregir la agresión ambiental y restablecer la calidad medioambiental originaria, aun cuando no estén al servicio de las parcelaciones.