COMISION DE URBANISMO Y SERVICIOS COMUNES DE BARCELONA Y OTROS MUNICIPIOS
2575

PLAN GENERAL DE C[illegible]DENACION URBANA Y TERRITORIAL DE LA COMARCA DE BARCELONA

B

2575

MEMORIA - 1

JUSTIFICATIVA DE LAS NORMAS

Mayo 1973

Biblioteca AMB
10011062

D10 00 2575
1 01

Àrea metropolitana de Barcelona
Mancomunitat de municipis

I N D I C E

1. ANTECEDENTES

2. CLASE DE PLAN

2.1. Consideraciones generales

2.2. Plan Comarcal: su clase dentro de los Planes previstos en la Ley del Suelo

2.3. Ambito territorial del Plan Comarcal de Barcelona

2.4. Vigencia del Plan Comarcal

3. PLANEAMIENTO

3.1. Criterios generales

3.2. Período de planeamiento y de fijación de metas

3.3. Los fines del Plan General

4. LOS FINES DEL PLAN GENERAL DE LA COMARCA DE BARCELONA

5. LA NORMALIZACION DEL MERCADO DEL SUELO

5.1. La división del suelo según régimen urbanístico

5.2. La calificación urbana del suelo

5.2.1. El concepto de índice de edificabilidad

5.2.2. La determinación de los estándares urbanísticos

5.2.3. El control del tipo de ordenación y la fijación de las condiciones de edificación

5.2.4. El control de los usos urbanos

6. LA DETERMINACION DE LOS SISTEMAS GENERALES Y TERRITORIALES

7. DESARROLLO DEL PLAN GENERAL

7.1. Fines de los Planes Parciales

7.2. Efectos del Plan sobre anteriores planeamientos

R. 20356

8. REDACCION DE PLANES PARCIALES Y ESPECIALES

9. REQUISITOS DE LOS PLANES PARCIALES

9.1. Inmediata ejecución

9.2. Delimitación de los polígonos de actuación

9.3. Previsión y contribución a los sistemas locales

1. ANTECEDENTES

1.1. Por Decreto de 23 de mayo de 1945 se creó la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona, cuyo cometido se definía en el artículo 3 de aquella disposición como el de proponer al Ministerio de la Gobernación el Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona. En méritos de la facultad que el referido Decreto le concedía, la indicada Comisión procedió a redactar su Reglamento de funcionamiento, en el que se distinguían ya dos niveles de planteamiento: uno, provincial, confiado propiamente a la constituída Comisión, y otro comarcal, dentro del seno de aquélla, a una Oficina Técnica para cuyo establecimiento se facultaba al Excmo. Ayuntamiento de Barcelona.

Con ello se consagraba para Barcelona una línea de actuación urbanística, iniciada con el Decreto de 1º de marzo de 1946, relativo al Gran Bilbao y al Gran Madrid, y que continuaría posteriormente con el de 14 de octubre de 1949, relativo al Gran Valencia.

Como resultado de los trabajos realizados por la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona, a través de la Oficina Técnica del Ayuntamiento de Barcelona, se elaboró el Plan Comarcal de Barcelona, que fue definitivamente aprobado por Ley de 3 de diciembre de 1953. En dicho texto legal se disponía expresamente la derogación de la Comisión de Ordenación Provincial, cuyas funciones asumía la Comisión de Urbanismo creada por la citada Ley

y, en segundo lugar, su disposición final declaraba de aplicación a la indicada Comisión los preceptos que regulaban el funcionamiento de los órganos gestores de los denominados Gran Bilbao, Gran Madrid y Gran Valencia.

Todo ello pone de manifiesto algunas contradicciones, así como aspectos de interés a considerar, como los siguientes:

1º) A pesar de que el cometido de la Comisión de Ordenación Provincial de Barcelona, sólo se había cumplido en parte, la citada Comisión desaparecería, asumiendo sus funciones la Comisión de Urbanismo de nueva creación. Una primera contradicción se pone de relieve: se atribuye la ordenación provincial a un órgano comarcal, con lo que su eficacia tenderá a una progresiva inoperancia.

2º) El Plan Comarcal de Barcelona no es sino un reflejo, al menos en lo que a su órgano ejecutivo concierne, de las medidas que habían sido adoptadas con bastante anterioridad para Bilbao y Valencia, guardando un cierto paralelismo con el régimen acordado para la capital. No obstante el retraso, se mantienen idénticos esquemas e, incluso, la misma afección temporal prevista en el Reglamento de 1947.

3º) Una preocupación fundamental del planeamiento, fue la de mantener la autonomía de los Ayuntamientos afectados por el Plan. En la Exposición de Motivos se recoge literalmente que: "la previsión de un porvenir razonable para este gran conjunto urbano hace

necesario preparar las medidas convenientes para que todos los núcleos existentes y las diferentes iniciativas urbanísticas se desarrollen de acuerdo con un Plan que garantice el orden y la prosperidad del futuro, sin que sea necesario proceder a la anexión de los Municipios afectados."

Tal preocupación era un reconocimiento evidente de la personalidad de dichos Municipios y de su vitalidad. No obstante, ello no impedía otro reconocimiento de mayor fuerza: su sumisión a las necesidades y a las conveniencias generales de un área mayor, de la que todos los Municipios eran servidores, en su propio provecho, especialmente en vistas a un futuro desarrollo de sus posibilidades.

1.2. En este apartado de Antecedentes, y al margen del Plan Comarcal de 1953, no pueden olvidarse otras normas y disposiciones de trascendencia urbanística para la configuracion del área urbana envolvente de la Comarca de Barcelona.

Al aprobarse la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, se crearon las Comisiones Provinciales de Urbanismo, como continuadoras de las anteriores Comisiones Superiores de Ordenación Urbana, a las que venían a sustituir. No obstante, en Barcelona tal sustitución no se da, en atención a la derogación comentada. Aquí se trata de una nueva Comisión, con competencias definidas y absolutamente desligadas de la anterior. A mayor abundamiento, la disposición transitoria 4ª

de la mencionada Ley del Suelo, limitó la competencia de la Comisión creada por la Ley de 1953, al desarrollo y - ejecución del Plan Comarcal, extrayendo de la esfera de su actuación las funciones que, en su día, había absorbido de la desaparecida Comisión Superior de Ordenación Provincial.

Sin embargo, la Comisión Provincial de Urbanismo, reivindicando la condición de heredera de aquella otra Comisión de Ordenación Provincial, procedió a redactar un Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona, cuyas Normas fueron aprobadas por Orden Ministerial de fecha - 15 de abril de 1963.

Sin perjuicio de formular más adelante otras consideraciones sobre estos particulares, se destaca el hecho de que, en el período comprendido entre 1953 y 1963, debió convivir una normativa estructurada, de aplicación en los municipios que se integraban en el Plan Comarcal de 1953, con el imperio de la absoluta libertad de los Municipios colindantes y los del resto de la Provincia, cuyo desarrollo a veces no excesivamente armónico, vino a constituir un condicionamiento de indudable trascendencia en las futuras previsiones y directrices de planeamiento.

Por otra parte, a partir de 1963, el planeamiento propiamente dicho se constituye únicamente como indicativo u - orientador, por imperativo legal; lo realmente vinculante son un conjunto de normas que unifican el tratamiento, de las distintas zonificaciones, pero cuya distribución y delimitación correspondía a los respectivos Municipios. Así, se mantenía una dualidad de comportamiento urbanístico que ha presidido la actuación urbanística hasta la

fecha, en nuestra Provincia.

1.3. El gran aumento demográfico y el notable progreso socio-económico experimentado por el área barcelonesa, fueron las motivaciones que se sitúan en el origen de la decisión de revisar el Plan Comarcal de 1953.

Así, la Comisión de Urbanismo de Barcelona interesó del Excmo. Sr. Ministro de la Vivienda la oportuna autorización para proceder a la revisión del Plan Comarcal, que le fue concedida con fecha 13 de junio de 1964. Debe - destacarse que se iniciaba, por tanto, la citada revisión con previsora anticipación a la expiración del plazo de quince años a que hace referencia el artº 37 de la Ley - sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Como consecuencia de ello, se constituyó una Comisión - Técnica que abordó con profundidad y detenimiento los diversos aspectos que la revisión había de resolver, encauzar o, como mínimo, indicar, para una adecuada previsión.

Una vez formado el equipo integrante que debía llevar a cabo la citada revisión, se iniciaron los trabajos de - la misma, poniéndose en evidencia el problema de que, una racional ordenación que atendiera a las crecientes necesidades de la Comarca, debía extender su planeamiento - fuera de los actuales límites de la misma, rebasando incluso, según el parecer de algunos, los límites de la - demarcación provincial. Es más, a medida que progresaban los trabajos, se llegaba a la conclusión de que el térmi-

no "revisión" aparecía indiscutiblemente ligado a la - revisión de ámbito territorial, el cual debía alcanzar el nuevo Plan.

Aceptada esta "superación" por los Organismos competentes, la Comisión Técnica continuó con el cometido que le había sido confiado, hasta su terminación en Enero de - 1966, que se procedió a la publicación de los profusos estudios realizados, con la denominación de Plan Director del Area Metropolitana de Barcelona. A partir de - aquel momento se planteó la dificultad de encajar dentro del ordenamiento legal el referido Plan, puesto que incluso la denominación indicada fue puesta en discusión, sustituyéndola inicialmente por la de "Estudio de descongestión de la Comarca de Barcelona".

Finalmente, después de haberse sometido a información - pública restringida el referido trabajo, en una sesión conjunta de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios y de la Comisión Provincial de Urbanismo, celebrada el 22 de febrero de 1968, fue aprobado aquel Plan Director, con la denominación y naturaleza de "Avance de Plan de Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Barcelona", acordándose simultáneamente proceder a la Revisión del Plan Comarcal de 1953, de acuerdo con las directrices de aquel Avance de Plan.

Elevado el citado Avance de Plan al Ministerio de la Vivienda (Dirección General de Urbanismo), fue aprobado el 24 de julio de 1968, estimándolo como "la ordenación a nivel de Plan Provincial de un sector de la Provincia".

Por otra parte, como el referido Avance de Plan no alcanzaba a toda la Provincia y, además , se formulaban unas políticas cuyo horizonte era el año 2010, surgió asimismo la necesidad de: a) por un lado, instar la Revisión del Plan Provincial de Barcelona; y, b) delimitar un "área de acción inmediata", que fuera objeto de planeamiento inmediato. Más adelante se decidió incorporar el resto de comarcas excluidas. Como consecuencia de todo ello, los trabajos de planeamiento, por lo que afecta a la Provincia de Barcelona, son

1) la presente Revisión del Plan Comarcal de 1953, por parte de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, en base al Plan Director del Area Metropolitana.

2) la redacción de un Plan General de Ordenación Urbana del resto de Area Metropolitana (excluida Comarca - 1953), confiado conjuntamente a la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, y a la Comisión Provincial de Urbanismo, con base igualmente al mencionado Plan Director. Una Comisión Gestora cuida de la coordinación entre ambas Comisiones.

3) la Revisión del Plan Provincial de Barcelona, a cargo de la Comisión Provincial, en coordinación con el Plan Director del Area Metropolitana.

En el Plan Director se definían, como principios funda-

mentales de la Revisión, los siguientes:

1º.- Conseguir el máximo de bienestar económico colectivo.

2º.- Facilitar la intensificación del nivel cultural, el uso del tiempo libre y el contacto con la naturaleza.

3º.- Hacer efectivas las potencialidades del urbanismo como instrumento para la redistribución social.

4º.- Dotar al Plan de un profundo sentido social.

5º.- Integrar a los inmigrantes en los sistemas de valores y formas de vida humana; y,

6º.- Mantener el carácter representativo del conjunto urbano de Barcelona.

Todos estos principios se encuadraban en el Plan Director dentro de los dos reconocimientos que se configuraban como condicionantes de toda la Revisión del Plan: el primero de ellos, era el de que el planeamiento debía rebasar los límites del anterior Plan Comarcal, por cuanto el crecimiento y la expansión del área barcelonesa requieren la previsión de una extensión superficial mayor, como primer paso hacia la delimitación del Area Metropolitana de Barcelona. El segundo estribaba en la necesidad de dotar a la ejecución del planeamiento de un órgano de gestión

que se acomode a las exigencias actuales y a sus características, dotándolo de unos instrumentos eficaces que tengan como base la fuerza de su representatividad.

Es a partir de estos antecedentes que se estructura la presente Revisión del Plan Comarcal, en cuyo primer capítulo de esta Memoria justificativa se exponen los aspectos jurídicos que todo planeamiento supone, tanto en el sentido de orientar y encauzar la acción urbanística hacia los objetivos de ordenación urbana establecidos en el Plan a través de sus Normas, como en el de impedir - que, a través de lagunas o dudosas interpretaciones de éstas, pueda perjudicarse todo el posterior desarrollo urbanístico.

Es fundamental destacar cómo un inadecuado tratamiento jurídico del planeamiento urbanístico puede convertirlo en inoperante. La actuación urbanística se apoya en unos medios , instrumentos y sistemas que deben resultar del propio planeamiento, y sólo en la medida en que aquéllos sean realmente los idóneos, éste se aproximará en su desarrollo a los objetivos de ordenación urbana establecidos.

2. CLASE DE PLAN

Al proceder a la presente Revisión, resulta evidente que se han tenido que considerar aquellos distintos aspectos

que afectan a la función ordenadora. En este punto se plantea como fundamental delimitar ab initio el alcance del concepto de ordenación del territorio, no como una función planificadora que vendría completada posteriormente, según práctica viciada, por la ejecución y gestión del Plan, sino como un todo orgánico que aglutine todos y cada uno de sus aspectos.

Efectivamente, al considerarse la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en sus distintos Títulos, los apartados relativos a planeamiento, ejecución, gestión y régimen del suelo, se ha tendido a la interpretación independiente de cada uno de dichos aspectos. Ello, amén de las dificultades que en la práctica ha ocasionado, carece de fundamento y objetivo legal en que apoyarse, por cuanto la misma Ley señala, en distintas partes de su articulado, la necesidad o conveniencia de tratar todos aquellos aspectos conjuntamente.

Así, en lo que concierne a los Planes Generales, el artº 9, apartado 2, letra b), señala como documento que deberá integrarse en los mismos, una Memoria justificativa de la ordenación y de las etapas en que se prevé su realización, lo cual incide plenamente en la ejecución del Plan. Igualmente, en la letra f) del mismo apartado, se requiere la conclusión de un programa de actuación referente al desarrollo de los Planes Parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras, aspectos que atañen igualmente a la ejecución.

Con mayor precisión, el artº 10, referente a los Planes Parciales, exige ya la adecuada previsión de los medios económico-financieros que deberán quedar afectos a la ejecución del Plan. Por su parte, el artículo 113, dentro ya del Título relativo a la ejecución de los Planes de Urbanismo señala que, con prioridad, deben ser en éstos donde se definan los sistemas de actuación.

Todo ello pues, pone de manifiesto que la ordenación debe considerarse globalmente en todos los aspectos contemplados por la Ley, y que aún cuando sea objeto de un desarrollo específico en alguna de sus partes, se conserva su sustantividad en el hecho de que constituyen aspectos de un proceso unitario. Dichos razonamientos vienen, además, apoyados en otras múltiples consideraciones que evidencian en qué forma pueden verse progresivamente modificadas las previsiones del Plan, cuando se han dejado para posteriores formulaciones, las cuestiones relativas a la ejecución del Plan. Ello resulta más evidente cuando muchas de las determinaciones del Plan constituyen, procesos urbanos en determinadas áreas que exigen, para su cumplimiento, específicas formas de ejecución y gestión, así como la consideración del régimen del suelo en que se sitúan.

Queda, pues, claro que nos referimos a la ordenación, no en su sentido restrictivo que tiende a confundirse con la determinación de zonificaciones y usos, sino en el más amplio sentido legal de ordenación ejecutiva del territorio.

No altera este planeamiento el hecho de que, en el tiempo,

la función planificadora y la ejecución del Plan como "actividad", tengan lugar en momentos distintos, por cuanto el Plan no define una ciudad, sino que establece los fines y metas urbanísticas sobre una realidad viva y cambiante, para cuya consecución acabada lo importante es que la ejecución se apoye en lo que el Plan establezca sobre este aspecto; es decir, las directrices sobre la ejecución resultan de tanta importancia, o más, que los objetivos finales, como corresponde a un proceso vivo, en el que el número de agentes es tan elevado, y la adecuación a aquellos fines - se lleva a cabo a través de sus decisiones, más que a través de unas determinaciones rígidas y exactas de aquellos objetivos. Por todo ello, las decisiones acerca de la ejecución se incorporan al Plan, para ser llevados a la práctica desde el momento de la aprobación de éste.

Ello sentado, consideraremos en el capítulo presente algunos aspectos del Plan que se revisa, tanto en sí mismo, en su naturaleza y fines, como en las exigencias que supone - para su desarrollo, a través de Planes Parciales y subsiguientes Proyectos de Urbanización.

2.1. Consideraciones generales

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, señala distintas clases de Planes; a ellos dedica la Sección 1ª del Capítulo 1º, del Título 1º, que, en la parte que nos interesa, procederemos a examinar a continuación. No obstante, como consideración previa, conviene tratar el problema de la naturaleza jurídica de los Planes,

atendidas las consecuencias que de ello se deriva. Constituye éste un tema muy contravertido para nuestra doctrina, pudiéndose señalar como las mas importantes, las siguientes tesis:

"a) el Plan es un acto singular
"b) el Plan es un Reglamento
"c) el Plan es un acto general, no normativo
"d) el Plan es Ley, norma jurídica, y
"e) el Plan es un "tercius genus", norma y acto (leyes medida) (1)

Evitando entrar en profundas disquisiciones doctrinales, improcedentes en cuanto a lo que estamos considerando, parece evidente que la teoría más aceptada, recogida además por nuestro Tribunal Supremo, es la de que el Plan General constituye una disposición normativa, cuya fuerza vinculante tendría su origen en la remisión que la Ley del Suelo efectúa a los Planes. En este punto, aún cabría discutir si se trata de una Ley o de un Reglamento o, incluso, si coinciden en el mismo las características de un acto administrativo y de un Reglamento, de forma simultánea. Múltiples razonamientos impiden dotar al Plan del carácter de Ley; se trataría, en todo caso, de un Reglamento, pero, en definitiva, lo importante radica en señalar su fuerza normativa y, por tanto, su cumplimiento obligado.

Dentro de ello, se establece la correspondiente jerarquía normativa: Plan General, Plan Parcial y Proyecto de Urba-

---

(1) Derecho Urbanístico Español - Miguel Angel Núñez Ruiz. Editorial Montecervo.

nización. Tal jerarquía plantea, a su vez, un delicado problema, cual es el de las consecuencias que se derivan de la infracción por un Plan de las normas contenidas en otro de jerarquía superior. No obstante, como ello debe ser objeto de detenida consideración más adelante, al - examinar el desarrollo del Plan General en Planes Parciales, baste por ahora dejar enunciado el problema, así como ratificar la naturaleza normativa del Plan, como disposición general de obligado cumplimiento, tanto para los particulares como para la propia Administración (artº - 45 de la Ley del Suelo).

Sobre dicho reconocimiento previo, conviene examinar, refiriéndonos concretamente al Plan Comarcal que es objeto de Revisión, su clase, ámbito territorial y vigencia.

2.2. Plan Comarcal: su clase dentro de los Planes previstos en la Ley del Suelo.

La Ley distingue dos grandes tipos de Planes: los territoriales y los especiales. Aún cuando éstos últimos revierten, en último término, en un plan territorial, y en este sentido la Jurisprudencia sentada por nuestro Tribunal Supremo viene afirmando que le son aplicables idénticos trámites para su formación y aprobación, que a los territoriales (2), es evidente que su distinción tiene un sentido y que el Plan Comarcal de Barcelona es un plan territorial.

---

(2) Especial atención merecen las Sentencias de 7 de abril 1967, ratificando y ampliando la doctrina - sentada en la de fecha 11 de febrero de 1964.

Efectivamente, el artº 6, Nº 2, señala que, como planes territoriales, podrán formarse planes comarcales, que se refieran a varios municipios de la misma o de diversas provincias. Y, en el mismo artículo 3, se señala que el planeamiento municipal y comarcal se desarrollará en planes generales, parciales de ordenación urbana y proyectos de urbanización.

En esta línea, el Plan Comarcal de Barcelona, es, también, un plan general, a lo que se refiere de manera concreta el artº 9 de la Ley, que señala las determinaciones que deberán contener y los documentos de que se deberá componer. Así pues, el presente capítulo que se incorpora en la Memoria del Plan, recogerá "las normas urbanísticas aplicables, tanto a la edificación de las zonas urbanas, como a las condiciones que han de regir en las rurales", todo ello dentro de un conjunto más amplio de pronunciamientos, que superando los mínimos requisitos de la Ley, perfeccione el Plan en aras a su eficacia.

2.3. Ambito territorial del Plan Comarcal de Barcelona.

El Plan Comarcal aprobado por Ley de 3 de diciembre de 1953, afectaba según su artículo tercero, a los términos municipales de Barcelona, Badalona, Castelldefels, Cornellá, Esplugas, Gavá, Hospitalet de Llobregat, Ripollet, San Adrían de Besós, San Baudilio de Llobregat, San Cugat del Vallés, San Clemente de Llobregat, San Feliu de Llobregat, San Juan Despí, San Justo Desvern,

San Vicente dels Horts, Santa Coloma de Gramanet, Sardanyola, Tiana, Viladecans y les Botigues, de Sitges.

No obstante, y como ya ha quedado indicado, al iniciarse la presente Revisión se puso de manifiesto la imperiosa necesidad de desbordar los límites de la Comarca así configurada. Ello dio lugar al ya mencionado Plan Director del Area Metropolitana, según el cual se incorporaban para su planificación conjunta, además de la Comarca de Barcelona, las del Maresme, Vallés, Anoia, Penedés, Baix Llobregat, Garraf y Tordera.

Sin embargo al no haberse hecho uso de las facultades que otorgaba la Ley Especial de Barcelona para ampliar el ámbito de jurisdicción de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, el planeamiento del Area Metropolitana se ha dividido en dos trabajos, como ya se ha dicho: a) la presente Revisión del Plan Comarcal de 1953, llevada a cabo, por imperativo de la Ley Especial de Barcelona, por la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes (Comarcal); - b) el Plan General del resto del Area Metropolitana.

2.4. Vigencia del Plan Comarcal

Por su carácter de disposición normativa, el Plan tiene una vigencia indefinida, tal como solemnemente proclama el artº 36 de la Ley del Suelo (3). Es decir, - las normas contenidas en el Plan regirán hasta tanto otra norma, de rango igual o superior disponga lo - contrario.

---

(3) "Los Planes de Ordenación y los Proyectos de Urbanización tendrán vigencia indefinida".

Por otra parte, el artº 37 del referido texto legal dispone que los Planes Generales de Ordenación, serán revisados cada quince años, de tal manera que, con la Revisión del Plan Comarcal de Barcelona se cumple un deber que la legislación impone a los órganos urbanísticos.

De la combinación de cuanto se ha expuesto, es decir, vigencia indefinida del Plan y necesidad legal de proceder a su revisión, se derivan una serie de cuestiones que es preciso examinar con todo detalle, atendida la innegable trascendencia que la solución que se adopte deba tener en el conjunto del planeamiento. Así, - conviene dilucidar el problema del rango legal de la disposición que apruebe el Plan revisado. Una vez resuelto, aún entrañará mayores dificultades la cuestión de los límites de la Revisión, en cuanto a los derechos dominicales nacidos al amparo del planeamiento anterior. Por último, deben contemplarse los problemas relativos a las situaciones nacidas al amparo de la anterior normativa, discrepantes de la que se apruebe definitivamente e, incluso, la de las situaciones de hecho no - protegidas por la Ley.

A) La Revisión supone, en definitiva, la sustitución de un planeamiento existente por otro nuevo. En este sentido el Plan Comarcal que hoy se revisa, una vez concluida la Revisión, dará lugar a un nuevo Plan que - ocupará el lugar de aquél. A este respecto, la Ley del Suelo no establece ninguna norma especial sobre procedimiento para la Revisión, aun cuando ésta, en definitiva, entrañará indudablemente una modificación del -

Plan; por imperio de lo establecido en el artº 39 de aquella Ley, deberá ajustarse a las mismas disposiciones enunciadas para su formación, incluso con las prescripciones que se contienen en los dos últimos párrafos de aquel artículo (4).

En este orden, el primer problema que se plantea, a los efectos de la legalidad de la tramitación, es el de que el Plan Comarcal de 1953, fue elaborado por una Comisión hoy desaparecida, y antes de la entrada en vigor de la Ley del Suelo. Difícilmente, pues, serían aplicables para su Revisión las mismas disposiciones enunciadas para su formación. Ciertamente, la propia Ley de 3 de diciembre de 1953 facultaba a la Comisión de Urbanismo de Barcelona para el desarrollo del Plan Comarcal y, por este camino, para modificarlo "en aquellos extremos que se considerasen modificables para la mejor realización de sus fines". No obstante, estas vagas expresiones no hubieran permitido afrontar de manera decidida la Revisión del Plan, y por ello, al incorporarse la regulación de aquella Comisión en la Ley Especial de Barcelona, y en su Reglamento de Organización y Actuación

---

(4) "2- Sin embargo, cuando la modificación tendiera a incrementar el volumen edificable de una zona, se requerirá para aprobarla la previsión de los mayores espacios libres que requiera al aumento de la densidad de población y el voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Corporación y de la Comisión que hubieran de intervenir en la aprobación inicial, provisional y definitiva. 3- El mismo "quorum" se precisará cuando la modificación suscitare oposición del 25% de los propietarios del sector afectado, o de los de las fincas emplazadas frente al mismo".

fue preocupación del legislador dejar bien claro que su competencia alcanza a "la propuesta de revisión - del Plan de Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca; la aprobación de sus modificaciones, etc."

De acuerdo con ello, la Comisión podrá proponer la revisión del Plan, sujetándose para ello a lo prevenido en el artº 32 de la Ley del Suelo. Así, una vez elaborado el Plan, y aprobado inicialmente, será sometido a información pública durante un mes, abriéndose posteriormente otro plazo de igual duración para dar audiencia a las Corporaciones Locales, a cuyo territorio afecta. En vista del resultado de dichas informaciones, será aprobado provisionalmente, y elevado al Consejo - Nacional de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo (5) para su aprobación definitiva.

En este punto se plantea la cuestión del rango que deberá requerir la disposición normativa que apruebe la presente Revisión. Debe recordarse que el Plan General de 1953 fue aprobado por Ley de 3 de diciembre de 1953 y que, entrañando la Revisión una modificación del Plan debería, para su efectividad, ser aprobado por una disposición de igual jerarquía normativa, es decir Ley -

---

(5) El artº 28, ap. a) de la Ley del Suelo, atribuye al Consejo Nacional de Urbanismo la competencia para aprobar definitivamente los planes provinciales o comarcales; no obstante, por Decreto de 23-IX-1959 dicho Consejo pasó a denominarse "Consejo Nacional de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo".

o Decreto-Ley.

No obstante, en este sentido pueden surgir ciertas variantes de indudable trascendencia en el precedente planteamiento. Efectivamente, según reciente dictamen emitido por el Consejo de Estado (6) y "de acuerdo con los principios generales de ámbito territorial de las leyes y de prelación de la Ley posterior -artículos 1 y 5 del Código Civil- la Ley del Suelo en su Disposición final segunda deroga cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la misma y, por tanto, -y en esta materia- la Ley de Barcelona de 3 de diciembre de 1953 y su Reglamento de 22 de octubre de 1954". El problema se plantea, pues, en la posible trascendencia de esta disposición derogatoria, en orden a la actual revisión del Plan.

Por un lado, la efectividad de la derogación nos conduce a apoyar la Revisión en los invocados preceptos de la Ley del Suelo, que nos dicen que aquélla se ajustará a las mismas disposiciones enunciadas para su formación, con los problemas ya examinados. Así, no obstante, podría interpretarse que el procedimiento es el señalado por la Ley del Suelo para la formación de los Planes; que la Comisión que elaboró el Plan viene sustituida por la presente Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios; pero más

---

(6) Dictamen nº 36.703/36.540, relativo al Plan Parcial de Ordenación del sector "Apeadero Vallvidrera-Las Planas".

importancia tiene la interpretación que nos permitiera afirmar que, en méritos de la expresada derogación, sólo subsiste de la Ley de 3 de diciembre de 1953, el Plan como tal, con igual categoría que cualquier otro de los previstos en la Ley del Suelo y que, por tanto, la Comisión de Urbanismo -señalada como competente para su elaboración- puede proceder a su Revisión, para su aprobación por el Ministerio de la Vivienda en la forma acostumbrada, sin ningún otro requisito especial.

Tal interpretación, sin embargo, tiene a su favor muy variados razonamientos entre los que destaca la más elemental fidelidad a la lógica jurídica, así como el hecho de sostener la necesidad de que una Ley o un Decreto-Ley sancionara la presente Revisión, sería considerar el fenómeno revisor con igual o mayor trascendencia que la modificación de un Plan que tuviere por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres. Ciertamente, resulta absurdo suponer que cuando el legislador se ha preocupado de garantizar determinadas modificaciones, la revisión -que no incidiere en éstas- tuviere que seguir mayor rigor en su tramitación.

Por ello debe concluirse en la suficiencia de la aprobación de la disposición por parte del Ministerio de la Vivienda, sin perjuicio de que si entrañase modificaciones de aquellas superficies o espacios, se ajustare al procedimiento de la Ley de 2 de diciembre de 1963, o que, de introducirse la regulación de nuevos

órganos gestores dentro del planeamiento, su creación requiriera la simultánea elaboración y promulgación - de la norma de rango necesario.

B) En segundo lugar, se enunciaba como aspecto a considerar en el presente extremo, el de los límites de la - Revisión en el orden de los derechos dominicales nacidos al amparo del anterior planeamiento. No se hace referencia aquí a las situaciones de hecho pre-existentes, no amparadas por el anterior planeamiento (construcciones y urbanizaciones clandestinas) sino a aquellos derechos nacidos del ejercicio de las facultades que precisamente dicho planeamiento reconocía a los particulares, y que la Revisión del Plan afecta de manera especial al cambiar, por ejemplo, la zonificación de un - determinado sector o área.

En este sentido, el contenido de la Ley del Suelo resulta claramente contundente. Al autorizar la revisión del planeamiento, sólo se consagra al principio de adecuar la ordenación del territorio a la cambiante realidad social, con nuevas exigencias y necesidades. Ello supone un planeamiento igualmente cambiante, en el que, imperiosamente, determinadas situaciones creadas al amparo del anterior dejan de ajustarse a la nueva ordenación. En tales supuestos, según sea el sistema de actuación elegido, el propietario podrá verse privado, previa indemnización, de sus derechos o, por el contrario, esperar a que por razón del desarrollo urbanístico, el propietario decida adecuarse a las ordenanzas del nue-

vo planeamiento, actuando la reparcelación como instrumento de justicia distributiva, cuando así procediere.

Por lo tanto, si las exigencias a que debe hacer frente el nuevo planeamiento condicionan la introducción en la presente Revisión de cambios que alteren el contenido de los derechos dominicales de los particulares, pueden practicarse aquéllos al amparo de lo establecido en la legislación vigente.

En este apartado el problema se centra, por tanto, en la indemnizacion a que pudiera tener derecho el propietario afectado, o, más concretamente, el sistema a seguir para determinar el valor del terreno. Aquí la cuestión escapa a los límites de la presente Memoria; no obstante, quiere dejarse apuntada una cuestión de especial relevancia. Efectivamente, determinadas urbanizaciones sólo existen, en muchos casos, sobre el plano, mientras que en realidad el terreno no ha sido ni siquiera preparado para la finalidad perseguida. En tales supuestos, es decir, cuando el planeamiento no ha sido ejecutado a pesar de las prescripciones de la Ley, ¿qué valor deberá darse al terreno?, ¿el resultante de las posibilidades del planeamiento?, ¿el anterior al planeamiento?.

Con arreglo a lo prevenido en el artículo 92 de la vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, es evidente que correspondería tasar a los referidos terrenos con arreglo a su valor urbanístico. Ello im-

pone un tratamiento fiscal paralelo, que grave de manera adecuada un incremento de valor que se origina - única y exclusivamente en el planeamiento, sin aportación de ninguna clase por parte del propietario.

C) Por último, procede considerar el tratamiento a otorgar a las denominadas constucciones y urbanizaciones clandestinas, no coincidentes ni amparadas por el planeamiento que se propone. Aquí la cuestión se plantea en si ha lugar o no a indemnización cuando se requiera su demolición, con arreglo a las facultades que en este sentido otorga la legislación.

Es importante en este campo que se elija adecuadamente el sistema operativo, por cuanto la trascendencia económica del problema puede minimizarse. Efectivamente, si se tratara de expropiar dichas urbanizaciones o construcciones, muy posiblemente sería preciso atribuirles el valor urbanístico que, en principio, parece reconocerles el artº 92 de la Ley del Suelo. Por el contrario, si se procede a requerir a sus propietarios en el sentido a que hace referencia el artº 171, 2, a) de la Ley del Suelo, se habrá evitado un oneroso coste de expropiación, y reconducido, muy posiblemente, el valor del terreno al suyo inicial.

3. PLANEAMIENTO

3.1. Criterios generales

El Plan ha dado gran importancia a las necesidades colectivas y a las ideas de coherencia, flexibilidad y realismo. Esto significa que en la redacción del Plan no se han predeterminado decisiones cuando -sin originar conflictos- éstas pudieran ajustarse abiertamente en el tiempo a través de un mecanismo de mercado, que en definitiva constituye un marco predeterminado y un condicionante importante en la planificación territorial.

La palabra "coherencia" resulta de difícil aceptación en los aspectos urbanos, a pesar de que en ciertos dominios, como el del transporte, existen ya instrumentos de verificación basados en el equilibrio entre oferta y demanda o en los niveles de servicio que resultan de sus particulares condiciones operativas. En este último caso es posible valorar las repercusiones de las decisiones en términos de situaciones funcionales críticas. Otro de los campos sujetos a coherencia es el nivel de dotaciones locales, en función del equilibrio o déficit que resulta respecto a la demanda debida a la población potencial de cada zona.

En esta dirección la Comisión de Urbanismo está poniendo a punto un conjunto de índices coyunturales de un "modelo" de los procesos de interación entre los diferentes elementos de la estructura urbana, que permitirán medir

las repercusiones de las diferentes intervenciones en términos de desequilibrios, de nuevas exigencias o de efectos laterales y contrastar la marcha del proceso urbano en relación al Plan.

La "flexibilidad" -en cierta forma contradictoria con la idea estática de coherencia- corresponde a la necesidad - de permitir adaptaciones a las exigencias de las diferentes actuaciones de los diversos agentes urbanizadores. Una consecuencia de ello ha sido la de calificar como urbanizables superficies de mayor extensión que las estrictamente necesarias (en nuestro caso aún limitadas por cuanto el ámbito de oferta que debe contemplarse es el del Area Metropolitana), con la idea de ofrecer suelos que permitan situaciones lo más parecidas posible a las concurrenciales. El mercado del suelo actualmente en situación más o menos inactiva, se liberaliza condicionado únicamente a una selección de los promotores según la solvencia que ofrezcan en la calidad de la urbanización.

En determinadas zonas del Plan se amplían los casos en - que basta la licencia municipal para declarar la compatibilidad de los proyectos de construcción a las normas urbanísticas, gracias a que al hacer éstas suficientemente precisas, se pueden conceder licencias de edificación sin previo Plan Parcial siempre que se respeten las disposiciones del Plan.

3.2. Período de planeamiento y de fijación de metas

Aunque en muchas cuestiones el Plan contempla el período

de quince años, fijado por la Ley del Suelo como el intervàlo entre un Plan General y su revisión, de hecho - se encuadra en el Plan Director del Area Metropolitana, cuya óptica alcanza al año 2010. Es cierto que a largo-plazo resulta difícil o imposible precisar futuras situaciones urbanas por la rapidez e imprevisión de los cambios económicos, tecnológicos y sociales. No obstante, la rigidez de la estructura urbana obliga a hipótesis aún con baja probabilidad para evitar situaciones irreversibles. La propia flexibilidad del Plan, una relativa "holgura" en los sistemas territoriales y una atenta observación de las "constantes" históricas, han sido los instrumentos - utilizados para reducir en lo posible los efectos desfavorables de un futuro incierto.

3.3. Los fines del Plan General

La Ley del Suelo no precisa la naturaleza y fines del Plan General. Ello explica que deban deducirse a partir de las determinaciones de su contenido (artº 9.1.) y del particular contexto del planeamiento urbano que instauró la Ley (artº 6).

Sin embargo el Plan precisa claramente los aspectos que se determinan en el Plan General para diferenciarlos de aquéllos que se precisan en otros Planes y, particularmente, en los Planes Parciales. Interesa que el cumplimiento del Plan no se apoye en una estricta interpretación formal de sus determinaciones y propuestas y sí, en cambio, en el cumplimiento de aquellos aspectos que constituyen su propia especificidad y que le confieren su par

ticular rango y su naturaleza jurídica.

Estos aspectos no pueden venir sustituidos en su momento de determinación y alcance por las prescripciones, ámbito y óptica contenidos en otros planes, aún cuando por exigencias de técnica urbanística algunas determinaciones del Plan General se concretan en los Planes Parciales.

Debe evitarse la interpretación generalizada, de carácter mecánico, que ve en el Plan Parcial un mayor detalle físico del Plan General, en vez de diferenciar las distintas "responsabilidades jurídicas" que proceden de un tratamiento macrourbanístico en el Plan General y microurbanístico en el Plan Parcial. Las consecuencias de este modo de proceder serán una clasificación del rango normativo del Plan General y una interpretación diáfana del alcance general de sus Normas y determinaciones.

Sólo en esta situación será posible reconocer cuando, por razón del desarrollo económico, político o técnico, varían en su globalidad los presupuestos conceptuales y culturales que hoy enmarcan el Plan. La Revisión se impone si quedan obsoletos los sistemas tecnológicos, políticos o sociales que han condicionado las determinaciones y prescripciones del Plan (incluso, vista la dinámica actual, con anterioridad al período de quince años que establece la Ley para la revisión obligatoria). Es necesario distinguir esta situación de necesidad real de cambio de modificaciones parciales, efectuadas con el pretexto de la "necesaria flexibilidad" o de la"mejor realización de los fines" y

que sólo persiguen obtener mayores plusvalías y menores responsabilidades urbanísticas, con total independencia del daño infringido a la comunidad.

4. LOS FINES DEL PLAN GENERAL DE LA COMARCA DE BARCELONA

El Plan, en concreto, preve y regula el desarrollo, transformación y conservación de: 1) las zonas urbanas residenciales, productivas y representativas; y 2) los sistemas - locales, generales y territoriales para infraestructuras, parques urbanos, equipamientos, dotaciones y servicios.

Con esta regulación se pretende asegurar en el tiempo un elevado "grado de urbanización" en todo el territorio, la tutela del paisaje y de la naturaleza, el equilibrio dinámico del medio ambiente, una calidad ambiental en todas - las áreas urbanas y el ordenado desarrollo en el espacio de los diferentes usos e instituciones.

Para el cumplimiento de sus fines el Plan preve:

1. Una política de ordenación del territorio y del sistema urbano.
2. Una política de suelo urbano, y
3. Una política de ordenación de la estructura urbana local.

Asimismo el Plan General, como se ha expuesto anteriormente, para evitar una visión que desligue el planeamiento de la ejecución, gestión y régimen del suelo, contiene las -

directrices para poder llevar a cabo aquellas tres políticas en el tiempo, de modo que se asegure la participación de los múltiples organismos, instituciones y entidades con capacidad de decisión y actuación urbanística, y se resuelvan los problemas de coordinación y de las respectivas intervenciones sobre el territorio.

El contenido específico de cada una de estas políticas urbanísticas es objeto de desarrollo en capítulos independientes de esta Memoria. En esta Memoria justificativa de las Normas sólo se tratan los aspectos normativos que delimitan aquellas tres políticas urbanísticas y se expone la coherencia de su desarrollo en el tiempo. Son precisamente estos aspectos los que determinan la naturaleza jurídica de este Plan General.

En síntesis estos aspectos básicos son:

1. La normalización del mercado del suelo a través de la delimitación de los suelos según régimen urbanístico y, dentro de cada régimen, según calificación urbanística.

2. La determinación de los sistemas urbanos generales y territoriales, con el fin de definir responsabilidades de ejecución, hacer compatibles entre sí las exigencias de espacio de cada uno, distinguirlos de los locales y hacer coherentes sus capacidades, niveles de servicio y umbrales de operatividad con el desarrollo potencial de las áreas urbanas. La determinación de sistemas locales sólo la lleva a cabo el Plan General, cuando ya están de-

finidos en los Planes Parciales aprobados, ya están en servicio o necesitan especial protección en suelos urbanos infradotados.

3. La regulación de los instrumentos y medios para el desarrollo y actuación del Plan General.

5. LA NORMALIZACION DEL MERCADO DEL SUELO

La propiedad privada del suelo y la diferente plusvalía que pueden originar las regulaciones del Plan obligan a que la calificación de los suelos sea unívoca, pública y solemne, a través de un Plan global -general- que regule todo el mercado del suelo de la Comarca. Este momento de la planificación territorial es independiente de los medios que la legislación arbitre en cada momento para recuperar o distribuir "equitativamente" estas plusvalías de la ordenación urbana. La determinación de los efectos del planeamiento, en estadios concretos del desarrollo de la ciudad, viene obligada no sólo como consecuencia de un modo lógico de repensar globalmente la ciudad, sino también por el hecho apuntado de los efectos que ocasiona el planeamiento. Sólo de este modo es posible salvaguardar los derechos de los administrados y se pueden aplicar de forma equitativa los medios para realizar la distribución y recuperación de los beneficios derivados de la ordenación urbana.

El objetivo buscado es que los aumentos de valor (derivados de las inversiones públicas, de las economías externas o de

aglomeración y de las rentas de edificabilidad) reviertan o puedan revertir directa o indirectamente sobre la propia comunidad urbana que los crea. Uno de los medios previstos para recuperar, al menos en parte, dichos sobrevalores no es otro que el efectivo cumplimiento de la Ley del Suelo, por lo que se refiere a la obligación de los particulares de asumir los costes de la urbanización local, a cargo de los beneficios de la propia ordenación. La urbanización - no es una "carga" para los propietarios del suelo, sino un requisito previo y una obligación inherente al proceso de transformación del suelo rústico en solar urbano. Independientemente de la acción planificadora, es necesario un mecanismo eficiente de redistribución de cargas y beneficios que permita al planeamiento resolver los auténticos problemas urbanos con independencia de la parcelación del suelo rústico que respondía a otras exigencias. Aparte de los medios disponibles para llevar a término tal redistribución de "cargas" y beneficios, el planeamiento debe definir precisa y unívocamente los valores potenciales de los suelos, sin posibilidad de interpretaciones discrecionales respecto al tipo e intensidad de usos posibles en cada punto del territorio. La idea de univocidad requiere la definición precisa del área de referencia sobre la que se aplican las determinaciones del Plan, en cuanto a los diversos usos posibles y a los valores que regulan la intensidad de ocupación y de edificación. Sólo así se evitará la actual imprecisión fundada en la falta de determinación, en el Plan anterior, de las exigencias de suelo público para sistemas locales. De esta forma las densidades zonales máximas fijadas por dicho Plan están en contradicción con sus propias reglas sobre el tipo arquitectónico, si éstas se aplican indiscriminadamente sobre todo el suelo calificado. Ello ha comporta-

do duplicar las máximas densidades zonales permitidas por el anterior Plan y la falta de los necesarios y mínimos - niveles de dotación y de urbanización.

La clarificación y normalización del mercado del suelo es indispensable para determinar clara y públicamente las oportunidades en la actuación urbanística de los particulares y evitar luego las presiones sobre la Administración para que se modifique el Plan General. Modificaciones aceptadas muchas veces en el pasado a pesar del grave riesgo que, en relación al equilibrio y la coherencia del Plan, significan densidades urbanas de imposible dotación en servicios y equipamientos, sin la necesaria accesibilidad urbana y sin grandes equipamientos, ni parques ni otros espacios para usos - públicos de carácter no lucrativo.

5.1. La división del suelo según régimen urbanístico

Para llevar a cabo esta normalización se ha procedido a la división del suelo en "zonas" que comprenden áreas de igual régimen urbanístico e idéntica calificación urbana. A partir de iguales condiciones de posición urbana, atributos e idoneidad para la urbanización, estas zonas reflejan iguales condiciones de régimen urbanístico del suelo. A tal efecto se da una compatibilidad clara de las zonas de igual calificación urbanística con el diverso régimen del suelo: urbano, de reserva urbana (o urbanizable) y - rústico a proteger de la urbanización.

El suelo de reserva urbana -no urbanizado- tiende a la urbanización. Pero también el suelo urbano, en algunos casos

concretos, se modifica nuevamente, a través de procesos de renovación y remodelación urbana, con nuevas disposiciones de la urbanización, la edificación y/o los usos.

También los suelos rústicos a proteger deben contemplarse, por su proximidad urbana, como algo dinámico. Excepto los de elevado rendimiento agrícola, se trata de suelos "pasivos" desde el punto de vista de la obtención de beneficios privados. Al no ser susceptibles de edificación urbana exigen acciones positivas para evitar su deterioro y asegurar el cumplimiento de sus fines públicos; mantenimiento del equilibrio ecológico, estabilización del paisaje, flexibilidad ante el desarrollo futuro de las infraestructuras y satisfacción de las exigencias de espacios públicos para el tiempo libre y los servicios futuros. Todo ello explica las extremas medidas de las Normas sobre protección de sus actuales condiciones y de preservación contra todo intento de edificación, aún de carácter provisional, de modificación o de deterioro por usos extractivos o por otras acciones contra el paisaje natural.

5.2. La calificación urbana del suelo

El Plan constituye la "carta" de los propietarios y de los constructores. Define sus derechos, obligaciones y servidumbres a través de las normas generales de utilización del suelo. Para ello precisa, de modo unívoco, el suelo de potencial desarrollo urbano, siempre con la condición de que, previa o simultáneamente a la edificación, se lleve a cabo la acción urbanizadora.

La delimitación física de estos derechos, servidumbres y vínculos, la disposición concreta de la parcelación, edificación y obra urbanizadora, la estipulación de los sistemas de actuación y la determinación de los compromisos para llevar a cabo la urbanización, se concretan para cada zona de reserva urbana, o de suelo urbano cuando fuere preceptivo, mediante los Planes Parciales. La flexibilidad del Plan General es posible gracias al planeamiento parcial o especial.

El Plan Parcial acomoda la ordenación de las distintas áreas a los requerimientos específicos de cada "sitio" y de cada tipo de gestión, sin detrimento de la coherencia jurídica prevista en el Plan General. De este modo se evita que la uniformidad jurídica comporte uniformidad física, como sucedía con los antiguos sistemas de Ensanche y de Ordenanzas.

El concepto de calificación urbana utilizado en el presente Plan es distinto del habitual en Planes anteriores. No engloba un único aspecto de la ordenación urbana, sino que intenta ser una síntesis de muchos aspectos: 1) proceso urbano al que se halla sujeta el área y aspectos de gestión especial por razón de esta situación urbana; 2) condiciones de edificabilidad; 3) estándares urbanísticos en función de la edificabilidad; 4) tipo de ordenación y condiciones particulares de la edificación; y 5) condiciones sobre la utilización y ocupación del suelo para algunos usos.

5.2.1. El concepto de índice de edificabilidad

Independientemente de las Normas sobre los diferentes modos de utilización urbana del suelo y sobre estándares urbanísticos para la reserva de suelo con destino a espacios y obras de carácter público, el Plan General - determina, por zonas, la densidad de construcción admisible, medida a través de un coeficiente de edificabilidad zonalo "bruto".

5.2.2. La determinación de los estándares urbanísticos

Los estándares explicitan las relaciones entre la densidad potencial de edificación y la capacidad de las dotaciones, infraestructuras, servicios y espacios públicos.

De no admitirse las limitaciones de edificación impuestas por el Plan General en los Planes Parciales de Reforma de las zonas "en densificación" y "remodelación", debería imponerse una aportación financiera al constructor que se beneficia de las mayores edificabilidades en perjuicio del equilibrio urbano. De este modo, aunque no tan satisfatoriamente, podrían obtenerse recursos económicos para la adquisición, en ámbitos, del suelo exigido por estos usos.

Los coeficientes de edificabilidad bruto y neto que establece el Plan, constituyen no sólo el medio de asegurar el respeto a una densidad zonal y neta máximas, si-

no igualmente un medio de conocer, por una parte, la edificabilidad máxima de cada suelo con independencia de la disposición de la urbanización y, por otra, determinar la participación de cada promotor o constructor en la - satisfacción de las exigencias de los usuarios .

La determinación unívoca y precisa que el Plan efectúa de las condiciones de edificabilidad y de estándares urbanísticos suprimirá la discrecionalidad de la Administración en la aprobación de los planes. De este modo, por otra parte, el trámite urbanístico dejará de ser incierto, costoso y arriesgado respecto a sus resultados. Además será clara la función de los Tribunales como - guardianes y veladores del respeto al Plan. La política urbanística dejará de ser subjetiva, con lo que los órganos urbanísticos, apoyados en los criterios objetivos, podrán concentrar su atención en la ardua tarea de una gestión urbanística flexible, coherente, eficaz y positiva.

5.2.3. <u>El control del tipo de ordenación y la fijación de las condiciones de edificación</u>.

El Plan enriquece y hace más comprensiva la reglamentación del tipo de ordenación de la edifiación. Pretende definir claramente y sistematizar los diferentes parámetros de la edifiación, sus relaciones, sus modos de - medida y su sentido. Intenta evitar la discrecionalidad de las Normas del anterior Plan y de las Ordenanzas. Al propio tiempo da una clara equivalencia del diferente significado y del diverso valor de los parámetros según el distinto modo de originarse los tipos arquitectónicos.

El Plan en cierto sentido "supera" el intento de clasificación del anterior Plan que contemplaba:

a) Manzanas de edificación antigua siguiendo normas antiguas.

b) Manzanas cerradas, de edificación con patios interiores de manzana, en la forma que se desarrollan en el Ensanche de Barcelona ("intensivas") o en las zonas - de alturas limitadas de las Ordenanzas Municipales - ("semintensivas").

c) Manzanas abiertas "con tipos de edificación distintos de los tradicionales".

d) "Edificios aislados".

En un posterior intento de mayor precisión y sistematización, el Anexo 2 de las Ordenanzas de Barcelona incluyó la siguiente clasificación:

1) Manzana cerrada; 2) manzana abierta; 3) edificación aislada.

El Anexo, a pesar de su mayor precisión, no tuvo repercusiones sobre las Ordenanzas y no aclaró las diferencias que existían entre aquellos dos últimos tipos "abiertos", como lo demuestra el mantenimiento de su indistinta denominación en ciertas zonas.

Este equívoco se explica en parte por la falta de experiencia en la aplicación y precisión de las ordenacio-

nes volumétricas específicas (las ordenaciones que el Plan denominaba imprecisamente "distintas de las tradicionales" y que no iban necesariamente ligadas a un concepto de manzana, como lo demuestra la utilización posterior del término supermanzana). Fue este equívoco el responsable de la imprecisión en el modo de medir la edificabilidad y de disponer la edificación. Además dio lugar a que las "Ordenanzas del Plan Parcial" definieran conceptos y parámetros que corresponden al Plan General.

El resultado ha sido una creciente casuística y una falta de control de estas áreas. En cada Plan Parcial de cada uno de los veintisiete municipios de la Comarca se dan diferentes definiciones para conceptos idénticos, diversos modos de medida de parámetros fundamentales (como la edificabilidad o los espacios públicos a reservar) y métodos imprecisos de control de tales parámetros. Un ejemplo notable es la extrapolación de los parámetros correspondientes a "las edificaciones aisladas con el previo desarrollo de una parcelación" a las "ordenaciones volumétricas". Ello dio lugar a una gran imprecisión en la medición de la altura edificable y de las superficies de zonas verdes.

El resultado ha sido que la Administración no ha podido controlar, en el momento de la concesión de licencias, todo aquel conjunto de aspectos. Tampoco ha sido posible uniformizar la concesión de las licencias de edificación a iguales condiciones de construcción. El problema se hace aún más complicado por las enormes dificulta-

des de gestión, compensación y reparcelación en estas zonas.

Para los particulares la consecuencia ha sido la total imposibilidad de conocer globalmente, y aún en cada caso, las posibilidades concretas de edificación de las parcelas sujetas a aquel tipo de ordenación lo que oscurecía aún más el mercado del suelo. Acaso esto justifique las dificultades para poner en práctica, de modo generalizado, la técnica jurídica singular, instituida por la Ley del Suelo, de la "cédula urbanística".

Por todo ello el presente Plan General, según la forma diferente en que se establece la disposición de los espacios libres en relación a las dotaciones públicas, y de éstas y de la urbanización en relación a la edificación, distingue los siguientes tipos de ordenación:

"Edificación según alineaciones de vial"

"Edificación aislada"

"Volumétrica específica"

"Tridimensional"

"Por estructuras móviles"

Tales tipos de ordenación responden a las situaciones de hecho o al modo en que se precisan los posibles volúmenes edificables en el momento del Plan Parcial. Todos estos tipos de ordenación persiguen que las diferentes posibilidades de colocación y utilización de los edificios, en ningún caso:

a) imposibiliten alcanzar los estándares de privacidad, iluminación, ventilación y soleamiento propuestos para todos los edificios y usos urbanos;

b) atenten a la necesaria sensación de seguridad pública y perjudiquen los valores urbanísticos de las zonas colindantes.

c) desequilibren, en función de las intensidades de utilización de la edificación, las capacidades de asentamiento derivadas de la urbanización y de los sistemas locales;

d) destruyan o alteren la calidad ambiental de las áreas urbanas, debido a una falta de composición arquitectónica o de coordinación formal entre las diferentes intervenciones de edificación.

Los controles sobre el volumen edificable y sobre las distancias relativas entre los cuerpos de edificación, que constituyen los aspectos urbanísticos de la edificación a regular por estas Normas, resultan de las exigencias "externas" de la edificación y de las "internas" derivadas del programa y de los usos específicos, pero con repercusiones directas sobre la forma del volumen edificable.

Los parámetros reguladores de cada tipo de ordenación fijan, de forma interdependiente los máximos envolventes de volumen permitidos por estas Normas. Estos máximos no son evidentemente de obligada consecución al

edificar de nueva planta o al ampliar, excepto para - aquellas zonas que este Plan General obliga a edificar a sus topes máximos.

Todos los parámetros se miden en valores absolutos o relativos, de carácter geométrico o aritmético. Los valores de tales parámetros para cada tipo de ordenación se han fijado técnicamente, con bases objetivas y sin previas concepciones formales ni juicios de valor general que limiten en demasía la proposición de "soluciones arquitectónicas" innovadoras, en sus aspectos tipológico y simbólico.

5.2.4. El control de los usos urbanos.

El Plan modifica las (rígidas e inoperantes) condiciones sobre usos urbanos del anterior Plan que clasificaba - los usos urbanos en cuatro simples categorías: I) "vivienda"; II)"industria"; III) "garaje y almacenes"; y IV) "público". Subsidiariamente, estos últimos venían desglosados en: 1) residenciales; 2) comerciales; 3) de oficinas; 4) de espectáculos; 5) de reunión; 6) religiosos; 7) cultural; 8) deportivo; 9) benéfico y sanitario; y 10) militar.

Esta clasificación, efectuada con una óptica arquitectónica o "funcionalista", comportaba la desaparición de ciertos usos en determinadas áreas de la ciudad, ya que las prohibiciones de tales usos se hacían en base a la zonificación. Ese procedimiento implicaba un grave error. Las prohibiciones sobre usos, aún clasificados en una - misma categoría, poseían muchas veces significados urba-

nos muy diversos por razón del carácter genérico y amplio de aquella clasificación. Dentro de una misma categoría de "uso público" se incluían usos públicos y privados, con posibilidades de repercusión urbanística muy diferentes. Para usos similares pueden ser muy distintas las repercusiones: molestias sobre las áreas colindantes, efectos nocivos sobre el medio ambiente, excesiva generación de tráfico, diferente carácter público - transmitido al espacio urbano colindante. Usos de una misma categoría pueden tener repercusiones muy distintas según tamaño de parcela ocupada o según volumen de edificación.

En este sentido el anterior Plan introducía un criterio rígido de localización sin que a la vez incluyera criterios válidos para regular los efectos perjudiciales de aquellas localizaciones. No se evitaban muchos de los perjuicios y molestias sobre la propiedad privada y pública de los predios contiguos, de las zonas próximas o de toda la ciudad.

El control del uso industrial era insuficiente al basarse en criterios de "situación" y de "límites máximos" - que, como en el caso de la potencia eléctrica instalada, la intensidad de ruido y la superficie, se presentan - hoy, a causa de los valores fijados, poco relevantes del grado de molestia, mal definidos o limitadores de los - necesarios procesos de ampliación industrial.

La situación es tanto más contradictoria por cuanto la intensa mezcla de vivienda e industria, aún en zonas -

que no son de tolerancia de Vivienda e Industria (téngase presente la estructura industrial de la Comarca - y la inadecuación del suelo industrial ofrecido por el anterior Plan), exige controles efectivos sobre sus molestias, sin obstaculizar las condiciones para un co-- rrecto desarrollo industrial.

Al no prever los problemas urbanísticos originados por la generalización del vehículo privado, el anterior - Plan no exigió techo específico para cobijar los vehículos de la población residente en cada zona. De esta forma se agrava la mala utilización del escaso espacio público (este techo se destinaría a los vehículos de - los usuarios del inmueble, o del sector urbano en que se hallan, sin una determinación rígida de los estacionamientos en relación a las viviendas). El presente - Plan obliga a prever un mínimo de techo para aparcamiento de acuerdo con: el tipo de zona, sus actuales densidades, el nivel de urbanización, los mínimos de parcela y el tamaño de la edificación.

La obtención de este techo para estacionamiento no recae necesariamente sobre el coste directo de las viviendas del inmueble, ya que tal obligación puede inscribirse dentro de una política más general, de carácter - urbanístico, reguladora de los procesos de congestión - urbana. De esta forma no tiene porque constituir un gravamen directo sobre los adquirentes de algunas de las - viviendas.

También a los usos que el anterior Plan denominaba "usos

Públicos", tanto si eran colectivos como privados, y que generan tráfico por su actividad y tamaño, el Plan les impone la condición de satisfacer las necesidades propias de estacionamiento con independencia de las determinaciones que establezca una política más general de estacionamientos en el Area Central de la ciudad.

Estas últimas acciones no son contrarias a aquellas reservas al perseguir diferentes fines. La política general de estacionamientos es un intento de paliar los perjuicios económicos derivados de la congestión en los centros urbanos, en el contexto de una política integral del transporte urbano.

Esta exigencia de estacionamiento, que el Plan extiende a toda la Comarca -con matizaciones según las zonas- constituye una generalización de su antecedente: la Ordenanza de Aparcamiento y Estacionamiento del Ayuntamiento de Barcelona. Fue la primera regulación del problema en España. Las Normas se basan en aquellas Ordenanzas con sensibles retoques exigidos por su puesta al día y su mayor ámbito de aplicación.

Son objetivos de la política de estacionamiento: 1º) Reservar espacios para estacionamientos en los edificios o instalaciones de nueva planta. 2º) Suministrar el espacio de estacionamiento necesario fuera de las calzadas de circulación. 3º) Favorecer la circulación. 4º) Reducir la congestión de tráfico resultante de la utilización de calles y plazas para almacenaje de vehículos; 5º) Proteger el paisaje urbano de la intrusión visual pro-

vocada por estacionamientos masivos en lugares inadecuados. 6º) Asegurar el destino peatonal de plazas, paseos, aceras, jardines y otros lugares públicos de relación humana; 7º) Mejorar y aumentar la seguridad, bienestar y salud pública de los ciudadanos.

Finalmente, en cuanto a la delimitación de los usos que el anterior Plan denominaba "públicos"(que comprendía, como se ha dicho, usos públicos, colectivos y privados), el actual Plan introduce mayor precisión sobre la autenticidad del carácter público del suelo urbano requerido o del servicio prestado, con especial tutela para aquellos usos colectivos de gestión privada.

El Plan para todos estos usos públicos o colectivos reserva suelos en sistemas especiales de ámbito territorial general o local, sujeto a trámite, gestión y previsión especial. El Plan facilita su creación al resevar suelos específicos y asegura su protección -una vez creados- para evitar que la especulación urbana no presione para transformarlos en lucrativos. Ello permitirá satisfacer las mayores exigencias colectivas derivadas del aumento de bienestar social como consecuencia de los mayores ingresos familiares.

Todos los anteriores motivos justifican que el Plan no incorpore una normativa rígida y cerrada de los usos y evite su clasificación en categorías simplistas. Sólo se controlan aquellos efectos del uso y edificación del suelo que poseen repercusiones urbanísticas claras sobre la riqueza general de la ciudad, al originar su "funcio

namiento" o "actividad" acciones perjudiciales sobre el medio ambiente exterior y sobre otros usos situados en las edificaciones. El Plan regula también aquellos usos que exigen singularidades y condiciones especiales de la edificación en cuanto a volumen, altura o instalaciones o en cuanto a las condiciones del espacio urbano colindante.

Por ello, con excepción de los efectos que se ocasionan en los procesos de carácter productivo o de almacenaje, denominados genéricamente en estas Normas "uso de industria", sólo se introducen limitaciones a algunos usos cuando por su tamaño físico, generación de tráfico y entorno urbano, pueden afectarse los valores ambientales y el nivel de privacidad que requieren especiales áreas históricas, antiguas y residenciales. En los demás casos el Plan permite (y aún cree satisfactoria) la proximidad de los diferentes usos de carácter privado, sean de vivienda o de actividades comerciales, administrativas o de servicios.

El uso de industria se controla en su doble vertiente: en la de la actividad y en la de los diferentes efectos que se originan en ciertas actividades. El primer aspecto tiende un puente entre normas urbanísticas y disposiciones jurídicas especiales existentes sobre la materia (Decreto ley sobre actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas), mientras el segundo enriquece y pone al día la línea de control sobre los efectos perjudiciales de ciertas actividades sobre predios y zonas -

urbanas colindantes. A través de este control el Plan intenta dar un primer paso en la regulación urbanística de los efectos sobre el medio ambiente.

Como consecuencia de la intensidad de los perjuicios ocasionados según actividad y de las molestias por los diversos tipos de efectos, el Plan establece tres grados de"categoría industrial" que exigen situaciones urbanas y límites de planta concretos (regulándose en este aspecto de modo semejante a lo establecido por el anterior Plan).

Sin embargo, ante las dificultades de un control apriorístico de los usos, el Plan prevé que los Ayuntamientos y la Comisión de Urbanismo regulen aquellos usos que requieran condiciones especiales de localización y prohiban incluso determinados usos en ciertas zonas. En este aspecto las Normas del Plan, más que una regulación, son una base para un posterior desarrollo reglamentario y de clasificación de los usos. La base no es la actividad, - ni su mayor o menor valor simbólico, ni sus diferentes exigencias arquitectónicas, sino: 1) el grado de compatibilidad física; 2) la intensidad con que condicionan la localización de otros usos; 3) las condiciones urbanas que exigen por su peculiaridad o carácter; y 4) la utilización temporal o provisional del suelo. Asimismo define y precisa el carácter público, privado o colectivo de los usos y del suelo adscrito a cada uno de ellos.

El Plan fija especial atención en los "usos extractivos", debido a los efectos sobre el paisaje, las condiciones

ecológicas y el valor agrícola o forestal de los suelos. Se intenta paliar las repercusiones sobre la posterior urbanización cuando se tratare de suelos urbanizables o asegurar el reestablecimiento de sus condiciones de naturaleza una vez terminadas las explotaciones, si se tratara de suelos con destino a espacios libres. En cualquier caso el concepto de "uso extractivo" se limita a actividades de este tipo en el propio terreno (una "bovila", por ejemplo, que no extrajera las tierras in situ no podrá considerarse como actividad extractiva).

6. LA DETERMINACION DE LOS SISTEMAS GENERALES Y TERRITORIALES

Los sistemas son las áreas reservadas al servicio del interés público en sus distintas modalidades y niveles, bien en ejercicio de una competencia pre-establecida o en mera función de reserva y previsión. Estos sistemas vienen exigidos por la adecuación y transformación del territorio, la movilidad, la satisfacción de necesidades comunitarias, la protección de los escasos recursos naturales y del patrimonio colectivo creado por el hombre y, finalmente, por todos los requerimientos de bienestar y la calidad de vida.

Todos estos sistemas deben ser de dominio y uso público adscritos al servicio que en aquéllos se instale, de interés nacional, regional, provincial, comarcal o urbano. Comprende, entre otros, los servicios portuarios, aeroportuarios, ferrocarriles, servicios técnicos, red viaria básica, parques urbanos, equipamientos generales y grandes cementerios comarcales.

Algunos sistemas son definidos por el Plan como generales por cumplir funciones urbanas insustituibles al servicio de mayores ámbitos, justificarse la ordenación y su magnitud en función del área urbana comarcal, metropolitana y - aún nacional y ser su servicio, al menos en gran parte, independiente de los usos de los suelos laterales o atravesados por ellos.

6.1. Los sistemas generales son insustituibles para el crecimiento y desarrollo urbano y tienen carácter no lucrativo.

Las anteriores razones explican que la creación de sistemas generales no pueda asegurarse a través de actuaciones particulares ni, por otra parte, ser equitativo que graven - en sus totalidad sobre áreas reducidas. Por ello es imprescindible que estos suelos vengan reservados en el momento del Plan General por cuanto la falta de previsión haría - difícil y más costosa su ejecución o los obligaría a localizarse en situaciones poco idóneas. Ello es grave en estos elementos cuya eficacia depende precisamente del modo en que se "sitúan" respecto a la estructura urbana global.

Asimismo la ordenación de estos sistemas resulta imposible a partir de un conjunto de intervenciones urbanas parciales o sectoriales yuxtapuestas, ya que por su propia naturaleza de sistema general, vienen obligados funcionalmente a responder al concepto de red de servicio, de interdependencia o de contínuo de espacios libres. Sistema que no - puede alcanzar ninguna coherencia a partir de actuaciones físicamente desligadas.

Los resultados de un sistemático déficit de estos sistemas generales son graves deseconomías individuales y sociales por efecto de la congestión, la insatisfacción de necesidades colectivas y la obsolescencia de los equipamientos existentes. Ello amenaza con el colapso total o parcial de las infraestructuras de transporte, la falta de seguridad urbana, de movilidad y de satisfacción de los servicios públicos.

Con el fin de que las funciones de previsión y reglamentación que incumben al planeamiento físico, puedan ser efectivas y se facilite a los Ayuntamientos y demás organismos públicos su ejecución, el Plan se apoya en la aplicación de lo prevenido en el artº 52 de la Ley del Suelo, sin necesidad de acudir a la formación de ningún otro plan o proyecto que los desarrolle. Además el Plan les da la máxima tutela y protección por su condición de espacios libres o de zonas verdes, con el fin de que, a través de actuaciones parciales, no sean posteriormente desvirtuados de los fines y funciones para los que este suelo fue reservado.

La importancia de los sistemas generales comporta también el problema del control del planeamiento. Estos elementos por su mayor permanencia física, por ser centros y puntos de interés urbano y por la extensión territorial de su ámbito de influencia y servicio, son en un sistema económico de mercado los que permiten al planeamiento controlar la estructura física de los asentamientos, encauzar el crecimiento urbano y constituir un soporte de coherencia a las intervenciones (generalmente no programadas) de los dife-

rentes agentes públicos urbanizadores. Son la base para que sea factible de modo coordinado una formación de la ciudad por "partes" a través de las diversas intervenciones urbanas.

El Plan reserva suelo para equipamientos generales en medida no inferior a los 12 m2 por habitante y para zonas verdes y parques urbanos en medida no inferior a 9 m2 por habitante. La población de referencia para estos valores es la máxima potencial conforme a las Normas del Plan.

6.2. Asimismo el Plan determina los sistemas territoriales en espacios libres a proteger de la urbanización. Estos sistemas territoriales poseen como funciones: 1) preservar las condiciones naturales y facilitar el equilibrio ecológico; 2) proteger las restringidas zonas de intenso valor agrícola; 3) facilitar la integración rural-urbana; 4) suministrar espacios libres que puedan ser destinados en el futuro a sistemas urbanos generales, principalmente infraestructuras y equipamientos, contrarrestando la rigidez de la aglomeración urbana y facilitando el control del crecimiento urbano y su estructuración; 5) satisfacer las crecientes exigencias del tiempo libre y de la movilidad de la población; 6) permitir la localización de usos que requieran gran extensión de suelo, no comporten alteraciones físicas sustanciales del paisaje y que, por la periodicidad del uso, no exigen ni pueden soportar localizaciones urbanas.

Los espacios para sistemas territoriales, desde el punto de vista de régimen urbanístico del suelo, se clasifican como suelos rústicos y, atendida la importancia manifes-

tada, poseen un preciso valor público como espacio libre.

La localización de estos suelos junto a las áreas urbanas explica las fuertes presiones especulativas a las que se hallan sometidas, por lo que el Plan protege su transformación o una prematura pérdida de estos suelos rústicos. Tales transformaciones del suelo rústico por iniciativas particulares están en abierta oposición a las alternativas de urbanización metropolitana que han sido públicamente definidas y, en algunos casos, afectan a la productividad de estos suelos en su utilización agrícola.

En especial el Plan pretende impedir el deterioro de la calidad agrícola de los suelos por abandono de cultivo, destrucción del manto vegetal (recurso natural escaso) y extracción no planeada de áridos; por la modificación de los niveles freáticos, la aparición de aguas pantanosas y estancadas, la edificación clandestina o con licencias a precario justificadas engañosamente como provisionales, la subdivisón en parcelas y la ocupación del suelo para usos urbanos marginales (vertederos no controlados de materiales de derribo, chatarra y otros, utilizados en el "reciclaje" de los diferentes procesos productivos).

Asimismo los desarrollos urbanos colindantes atentan a su mantenimiento, al crear condiciones de contaminación en el aire y en las aguas de riego por falta de resolución efectiva de estos problemas. Las anteriores razones explican que el Plan defina de forma clara la imposibilidad de crear perspectivas de aprovechamiento urbanístico y limita el uso y las facultades de edificación a los límites que establecen las Normas, sin perjuicio de las indemnizaciones a que hubiere lugar.

7. DESARROLLO DEL PLAN GENERAL

Como es obvio el Plan Comarcal, como Plan General, debe desarrollarse en Planes Parciales y Especiales, estando éstos, por tanto, en una relación de subordinación respecto de aquél, del mismo modo que los proyectos de urbanización tienen la finalidad de llevar a la práctica los Planes Parciales.

Ya se ha expuesto cuales eran los fines de los Planes Parciales y Especiales: 1) dar la flexibilidad necesaria en el tiempo y en el espacio a la participación de los diferentes órganos de decisión urbanística: instituciones, sociedades e individuos, por cuya actuación la ciudad crece y se transforma, y 2) posibilitar la adaptación física de las áreas a las exigencias volumétricas específicas de los usos urbanos, del tipo de gestión y de expresión simbólica de cada una de aquellas actuaciones.

La flexibilidad física que el Plan confiere y que obedece, como se ha apuntado, a la imposibilidad de prefijar "a priori" las exigencias particulares del amplio número de agentes que intervienen en el proceso urbano -cada uno de ellos con multiplicidad y diversidad de intereses y de capacidad de gestión- no puede significar, sin embargo, la anulación o tergiversación "trozo a trozo" de los fines y objetivos que persigue el Plan General.

7.1. Fines de los Planes Parciales

El Plan Parcial en la ejecución de las Normas del Plan

General, posee dos fines muy concretos:

1) determinar la disposición de la urbanización local y de la edificación. Aquélla sujeta a las Normas - sobre estándares urbanísticos y determinaciones físicas del Plan General y la edificación a las Normas sobre índices de edificabilidad, tipo de ordenación y condiciones de la edificación, del propio Plan.

2) como instrumento de ejecución que es, fija los modos de ejecución, las etapas y los compromisos y garantías de urbanización y, en su caso, de ejecución de la edificación.

No obstante, el Plan Parcial al desarrollar el Plan General puede modificarlo para la mejor realización de sus fines, conforme ya dejaba establecido el artículo 3 de la - Ley de 3 de diciembre de 1953 (x).

Tal tipo de modificaciones son las que el dictamen del - Consejo de Estado a que se ha hecho referencia, califica de impropias, en el sentido de que "sólo pueden suponer - una matización de sus elementos en función de las características del sector a que se aplica. El ámbito, pues, de tal modificación impropia está delimitado por su objeto y se reconduce a aquellos aspectos secundarios del planeamiento que no afectan a la naturaleza de los planes y proyectos aprobados".

(x) "Se aprueba el Plan Comarcal... el cual al desarrollarse en planes parciales podrá ser modificado en aquellos extremos que se consideran modificados para la mejor - realización de sus fines".

En otro supuesto, es decir, "si la modificación de algún elemento fuera de más alcance y, en todo caso, si diera lugar a un incremento del volumen edificable, sería de aplicación inexcusable el artº 39 de la Ley del Suelo que establece para estos supuestos que deberá preverse los mayores espacios libres que requiera el aumento de densidad de población. Y la vía y procedimiento adecuado para efectuarla ya no sería el Plan Parcial, sino un expediente directamente dirigido a la modificación y con base a unos estudios macrourbanísticos que estudiaran y ponderaran la incidencia que tal modificación supondría para el conjunto del mismo."

Por tanto, la regla general es la de que el Plan Parcial no puede modificar el Plan General, con la excepción contemplada en el artículo 46, 2 y 3 de la Ley del Suelo que establece:

2- En los casos concretos y excepcionales, las Corporaciones podrán modificar el régimen instituido con carácter general por los Planes y Proyectos y por normas y Ordenanzas correspondientes, en sectores urbanos determinados y de reserva urbana, mediante la formación de un Plan y normas que definan las posibilidades de edificación, utilizaciones especiales, creación o conservación de espacios libres, determinación de perímetros o lugares afectados.

3- El proyecto de modificación se someterá a información pública por plazo de un mes y requerirá la -

aprobación de la Corporación municipal, con el quorum del artº 303 de la Ley de Régimen Local y de la Comisión Provincial o Central de Urbanismo con los mismos requisitos.

Los requisitos del fondo que se contemplan en el transcrito precepto, son interpretados por el Consejo de Estado del siguiente modo:

"1º.- En primer lugar, el caso ha de ser concreto. Es decir, debe referirse a un sector geográficamente determinado, en el que concurren circunstancias excepcionales que no concurren en los demás sectores de igual zonificación comprendidos en el Plan General..."

2º.- En segundo lugar, el caso ha de ser excepcional, es decir que estas circunstancias específicas que concurren en el sector.... presenten un grado de interés público que justifique la revisión parcial anticipada del Plan General.

3º.- En tercer lugar, el Plan Parcial debe fundamentarse en estudios macrourbanísticos que ponderen la trascendencia e importancia que su oontenido pueda tener en las previsiones del Plan Comarcal.....

4º.- En cuarto lugar, si un Plan Parcial tendiera a incrementar el volumen edificable, deberíanpreverse los mayores espacios libres que requiriera el aumento de densidad de población."

Todo ello conduce, pues, a sentar el principio de que el

Plan Parcial no puede modificar el Plan General (en este caso el Comarcal), salvo en el supuesto examinado de modificación impropia o interpretativa o en el de revisión parcial anticipada para supuestos concretos y excepcionales.

El proyecto de modificación se someterá a información pública por plazo de un mes y requerirá la aprobación inicial y provisional de la Corporación municipal, con el quorum del artº 303 de la Ley de Régimen Local y de la Comisión Provincial de Urbanismo, en su caso, con el mismo requisito, o del Ministerio de la Vivienda.

7.2. Efectos del Plan sobre anteriores planeamientos

Ello sentado, el problema se plantea en orden a los efectos del Plan revisado en relación con los anteriores planeamientos parciales, elaborados en desarrollo del anterior Plan Comarcal. Aquí, igualmente, y por los mismos fundamentos de todo cuanto queda expuesto, debe concluirse que, con independencia de la fecha de su elaboración, ningún Plan Parcial puede oponerse al Plan Comarcal, de tal manera que, con igual rigor que una cláusula derogatoria, la aprobación del Plan Revisado debe suponer la automática anulación de todos aquellos elementos de los Planes Parciales que se opongan a lo establecido en aquél.

Es preferible huir aquí de matizaciones excesivamente alambicadas que intentaran distinguir entre la nulidad y la anulabilidad de dichos Planes Parciales, en cuyo punto la doctrina no manifiesta una total unanimidad; por el contra-

rio, se trata de un problema de gestión y de vinculación administrativa orgánica. Efectivamente, las actuaciones - de los particulares en materia de urbanización o edificación se entienden siempre sometidas a las necesidades de previa licencia, cuyo otorgamiento corresponde a los Ayuntamientos o, en su defecto, a las Comisiones de Urbanismo. Con arreglo a ello, la cuestión se circunscribe al necesario acatamiento de las Corporaciones Locales de los condicionamientos resultantes del Plan Revisado, no otorgando licencias que se contradigan con éste, sin perjuicio de - las acciones que a los particulares puedan corresponder.

Para ello, sería muy conveniente que la disposición aprobatoria del presente Plan, autorizara a esta Comisión para que en el plazo de seis meses siguientes a la fecha - de aquélla, procedieran a declarar de modo explícito qué Planes Parciales deben entenderse modificados o en qué - extremos, decretando en el interin la suspensión de licencias de parcelación de terrenos y edificación.

8. REDACCION DE PLANES PARCIALES Y ESPECIALES

Las partes del territorio delimitadas por el Plan como sistemas urbanos generales y territoriales se desarrollarán mediante Planes Especiales de carácter sectorial y/o mediante Proyectos de urbanización, si se trata de actuaciones concretas.

Las áreas calificadas como zonas de reserva urbana o, en - algunos supuestos, de suelo urbano, se desarrollarán median-

te Planes Parciales que, como mínimo, abarcarán como unidad mínima de planeamiento, un "área de urbanización homogénea" de las que se definen como "Polígono de Actuación" por las propias Normas del Plan.

La redacción de los Planes Especiales será competencia de los Organismos Públicos de la Administración Central y Local que tengan asignada en sus competencias la ejecución, el planeamiento y el control de cada uno de aquellos sistemas generales o territoriales.

La redacción de los Planes Parciales corresponderá a la Administración y subsidiariamente a los particulares, previa solicitud de desarrollo a la Coporación Municipal, siempre que los polígonos de actuación comprendan sectores de reserva urbana o de suelo urbano. En este último caso sólo cuando se trate de zonas de remodelación. En los demás casos deberán ser de iniciativa pública.

En las zonas incluidas en los "sectores de interés preferente" según declaración de prioridades del Programa de Actuación de este Plan General, la redacción del Plan Parcial deberá redactarse con anticipación suficiente para poder urbanizar antes de las fechas determinadas en aquel Programa de Actuación. Cuando este plazo no se cumpliera, el Municipio, o en su caso la Comisión de Urbanismo, redactará el Plan Parcial en el plazo de seis meses.

9. REQUISITOS DE LOS PLANES PARCIALES

Aun cuando la Ley del Suelo, en su artº 10 señala las determinaciones que deberán contenerse en los Planes Parciales, así como los documentos de que habrán de componerse, una simple lectura de todo ello evidencia que el legislador pretendía con dicho artículo señalar el mínimo contenido formal de aquel Plan. No obstante, es igualmente evidente que si un Plan Parcial viene justificado por el desarrollo del Plan General, podrán contenerse en éste -y aún incluso puede señalarse como conveniente- aquellas otras previsiones que sirvan para adecuar con mayor exactitud las directrices del Plan General con las de los Planes Parciales que se elaboren para su desarrollo.

Con ello no se hace referencia aquí a los requisitos formales para la tramitación y elaboración de un Plan Parcial, que serán examinados más adelante, sino aquellas características que afectando al fondo del planeamiento y de su ejecución, constituyen preocupación fundamental de la actuación urbanística. No puede olvidarse que un Plan General es el resultado de unos estudios macrourbanísticos cuya finalidad es, en definitiva, ordenar el desarrollo urbanístico dentro de un cuadro de previsiones socio-económicas; tal ordenación sólo puede resultar eficaz si, en su resultado a través de Planes Parciales, la ejecución responde a aquellas previsiones y no a ritmos anárquicos o especulativos.

Sin embargo las frecuentes aprobaciones de Planes Parciales sin que en ellos se establezcan de forma precisa las garan-

tías y compromisos de los particulares para el exacto cumplimiento de la obra urbanizadora, se ha demostrado, tal como se refleja en la Memoria sobre política del suelo, uno de los elementos de desorden urbanístico al gravar extraordinariamente las finanzas municipales, ante la imposibilidad de atender a la función urbanizadora incumplida, racionalizar la localización de los usos urbanos y minimizar los costes del crecimiento urbano.

En estas condiciones los Planes Parciales originan graves repercusiones sobre el ordenamiento jurídico-urbanístico de la Comarca, al crear valores urbanísticos en zonas que carecen de verdadera responsabilidad urbanizadora y desarrollan un "potencial" urbano sobre extensiones superficiales desmesuradas, que no llegan a concretarse en solares, hipotecando, de esta forma, las posibilidades de adaptación del territorio a las actuales y futuras exigencias de la comunidad urbana. Se confieren "unos derechos" a través de incipientes procesos de edificación o de deficitarios procesos de urbanización, que comprometen las posibilidades de ordenación del territorio en el momento en que éste realmente se precise.

A su vez, enormes extensiones de suelo de elevado potencial turístico y paisajístico vienen afectadas por urbanizaciones, sin que existan realmente demandas tan importantes y sin que se puedan restablecer con facilidad las condiciones naturales iniciales.

Lo que resulta más acentuado es la falta de responsabilidad urbanizadora en gran parte de las iniciativas surgidas, o en

gran parte del suelo abarcado por éstas, lo que se traduce en que una gran mayoría de dichos planes, se manifiestan - faltos de verdaderos objetivos y de medios económicos afectados a su ejecución. Este hecho explica que en esta situación el Plan Parcial sólo se utiliza como procedimiento -de obligado cumplimiento- para reforzar un proceso especulativo sobre los terrenos.

Tales motivaciones han conducido a señalar unos cuantos requisitos que serán objeto de un detallado examen y cuya ausencia, aun de alguno de ellos, debe comportar la inviabilidad del Plan, impidiendo que se entre en la consideración - de sus restantes pormenores.

9.1. Inmediata ejecución

El Plan Parcial supone el cumplimiento de un trámite preciso. Ciertamente, el artº 44 de la Ley del Suelo señala que "los planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos serán inmediatamente ejecutivos", lo cual no significa únicamente que los derechos y deberes dimanantes del Plan son efectivos de manera inmediata a la aprobación, sino que debe interpretarse en un sentido mucho más previsor. Así, lo que tal precepto pone de manifiesto es que el Plan tiene por finalidad su inmediata ejecución y que, por tanto, no puede existir un Plan Parcial sin una previsión del plazo de ejecución.

Ello, por otra parte, resulta en extremo lógico. En todo Plan General, y como tal en el presente Plan Comarcal - Revisado, se contiene un Programa de Actuación en perío-

dos de cinco años para el desarrollo de los Planes Parciales. En principio, pues, dichos planes deberían elaborarse y ejecutarse en unos momentos predeterminados, en función de las necesidades y conveniencias de la Comarca en general. No obstante, el respeto a la colaboración de la iniciativa particular puede alterar tales previsiones, al presentarse un Plan Parcial con anterioridad al momento en que el Plan General lo hubiera estimado.

Sin embargo, en tal supuesto lo que resulta evidente es que el respeto a la iniciativa particular no debe darse por su participación posible en el desarrollo del planeamiento, sino en el derecho de ejercer su derecho de propiedad, acomodándose a las normas del Plan General. Ello supone urbanizar y edificar de forma inmediata, con garantías suficientes que acrediten la voluntad del promotor.

Por otra parte, la expresión "inmediata ejecución" es - contraria a previsiones que superen realizaciones de más de quince años, plazo amplio que marca el inicio de una nueva revisión del Plan General.

Así, los Planes Parciales que se den en desarrollo del presente Plan Comarcal deberán prever su inmediata ejecución, en un programa de etapas que no supere los quince años. - Debiéndose tener en cuenta que tal previsión debe agotar los extremos a los que la Ley atribuye carácter previo a la ejecución, cuales son la división en polígonos de actuación, selección del sistema de actuación -con el correspondiente proyecto- y concreción de la forma de ges-

tión, aportando los compromisos que a los proyectos de iniciativa particular impone la Ley.

9.2. Delimitación de los polígonos de actuación

Las mayores dificultades que en la práctica urbanística se plantean, derivan en la mayoría de las ocasiones de - la incoherencia de los Planes Parciales entre sí, incluso en sectores colindantes. La incoherencia resulta:

1) De las dificultades para armonizar los sistemas viarios propuestos en zonas contíguas, de modo que se integren en una red urbana global y 2) De la imposibilidad de llevar a término la adecuada previsión de espacios libres y equipamientos al servicio de las zonas.

Los diferentes Planes Parciales trazan redes, al servicio interno de las zonas, orientadas por la idea de dar acceso a la edificación y a los suelos de edificación privada, en vez de contemplar con generalidad los problemas de conexión interurbana y entronque en la red urbana general. En muchos casos a este problema se suman los que se derivan de propuestas de vías en esquema cerrado, normalmente perimetrales al polígono que actúen de separación del polígono, sin crear vías de penetración y conexión urbana.

En otros casos aparecen propuestas viarias "singulares" hexagonales, en fondo de saco o con esquemas arbóreos con vías cortadas, que condicionan todo posible aprovechamiento urbano y su adecuación a las exigencias de tráfico.

En ellos, la única idea que preside estos esquemas, en la mayoría de casos fuera de todo sentido ante el resto de problemas urbanos de carácter físico no resueltos, es maximizar una preservación de las áreas del tráfico "a través". De esta forma no se asegura: el adecuado servicio a las áreas residenciales; el apoyo económico a - las de valor comercial; el acceso a las áreas urbanas - próximas; las posibilidades de reforzar, a través de las diferentes actuaciones parciales, el antiguo sistema de carreteras, única infraestructura sobre la que se apoya a nivel comarcal todo el actual desarrollo nuevo.

En cuanto a zonas verdes y dotaciones públicas, la previ_ sión que queda difuminada en el conjunto de unas perspec_ tivas asignadas a zonas vecinas aún por urbanizar y que, luego, al desarrollarse operan de igual forma, llegando en definitiva a esfumarse las previsiones del Plan General.

El Plan evita ambos problemas mediante una mayor preci-- sión en los sistemas generales para la red viaria básica y mediante una distribución y precisión de tales espacios para dotaciones y servicios en función de la edificación proyectada en cada zona.

La mayor precisión del sistema no causa problemas por - cuanto los compromisos de urbanización del área, las limitaciones a la organización de los núcleos urbanos o de los sub-sistemas de habitat y los condicionamientos debi_ dos a los núcleos urbanos existentes, hacen que sean muy pocas las posibilidades de trazado y de modificación de las características de la red viaria en los casos en que

aún no se halla precisada. Este hecho explica que esta extrema precisión no pueda ser en el futuro causa de - desajuste del Plan General. Debe tenerse presente el papel primordial de "renovación urbana" que posee el actual Plan General a pesar de los nuevos desarrollos urbanos - previstos.

La precisión en la definición de los sistemas generales posee, por otra parte, dos enormes ventajas respecto al desarrollo y eficacia del Plan:

1. Permitir una actuación urbanística más flexible y - de más pequeña dimensión, al venir las coherencias a nivel de unidad orgánica de planeamiento aseguradas - por el Plan General, y

2. Reducir el Plan Parcial a simple instrumento de actuación -de ejecución- evitando los problemas que se originan en ciertos planes generales (entre otros el anterior Plan Comarcal), en que los Planes Parciales deben cumplir un papel, en gran número de determinaciones, que la Ley asigna al Plan General.

Esta última condición obligaba a Planes Parciales de gran tamaño que eran contrarios a la flexibilidad de ejecución y desarrollo del Plan y a la de su estricto cumplimiento. Por un lado venía obligado el Plan Parcial, para asegurar coherentemente aquel detalle de planeamiento, a abarcar - ámbitos territoriales para los que, en la mayoría de los casos, no existía en su totalidad iniciativa de urbanización efectiva. Por otra parte obligaba a una contínua re-

visión de los Planes Parciales para ajustarlos a los deseos de las nuevas iniciativas efectivas que se iban sucediendo.

El problema además va ligado al pequeño tamaño de la parcela rural y de la general promoción urbana en la Comarca de Barcelona.

Por ello, si bien el ámbito físico de los Planes Parciales, a ser posible, debería abarcar una unidad funcional de planeamiento (un sector urbano), el nivel de precisión del Plan General permite actuar a nivel de unidades de zona de igual calificación urbanística. De este modo se facilita la actuación y el cumplimiento del Plan, cuando exista iniciativa efectiva y solvente, y se flexibiliza la posible aparición en el territorio de las diferentes iniciativas urbanizadoras.

Este fraccionamiento disminuye la rigidez que supone en los Planes Parciales la existencia de un elevado número de propietarios y aproxima las iniciativas a las exigencias reales manifestadas por el tamaño de las promociones y la distribución espacial del crecimiento sobre toda la Comarca.

Los polígonos de actuación, definidos conforme a los criterios del artº 104.2 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, coinciden con zonas de igual calificación urbanística, es decir, de iguales: régimen de suelo, proceso urbano, edificabilidad, tipo de ordenación y condiciones de los usos.

Este hecho resolverá en gran manera los problemas de reparcelación por efecto de la desigual distribución de las cargas de urbanización, respecto a la ordenación determinada en el Plan Parcial.

La identificación de las zonas del Plan a áreas de actuación urbana, en vez de a unidades de planeamiento sectorial, es la base para agilizar la gestión urbanística que el Plan considera fundamental para la efectiva urbanización del suelo y el aumento de la calidad de la urbanización a través de la selección de la promoción urbanística. El Plan General es el que asegura la coherencia en infraestructuras, servicios, equipamientos y parques urbanos, a nivel de los diferentes sectores de planeamiento. Al Plan Parcial incumbe la definición de los sistemas locales no precisados en el Plan General.

9.3. Previsión y contribución a los sistemas locales

Constituye éste uno de los más graves problemas con que hoy se enfrenta el urbanismo, especialmente en la Comarca de Barcelona. La cuestión es incluso de difícil planteamiento y encuentra su origen en la necesidad de que la ordenación urbanística reparta sus cargas entre los propietarios de cada zona predeterminada.

En el presente Plan Comarcal la distinción entre sistemas se señala de forma destacada. Se distinguen los sistemas generales de los locales. En los estudios macrourbanísticos que se han realizado, se ha pretendido mantener una proporción entre la densidad del conjunto y estos equipamientos e infraestructuras generales.

No obstante, tal proporcionalidad podría verse seriamente alterada por un simple desarrollo en Planes Parciales que abarcasen sectores muy particularizados en los que dichas infraestructuras sean limitadas, traspasadas o ignoradas. En una consideración parcial del problema, las infraestructuras y equipamientos a que venimos refiriéndonos, pueden suponer obligaciones para los propietarios - que desborden los límites definidos en la Ley del Suelo. En definitiva se observan dos distintos planeamientos dirigidos al mismo fin, que conviene enfocar separadamente.

Un problema fundamental es delimitar el alcance y contenido de las obligaciones de los particulares afectados por un plan de ordenación. Una primera definición la da el artº 114 de la Ley del Suelo que, dentro del Título Tercero dedicado a la Ejecución de los Planes de Urbanismo, establece en líneas generales la naturaleza de dichas - obligaciones: por un lado ceder terrenos libres y por - otro costear las obras de urbanización. Es decir, se trata de permitir la realización de la obra urbanizadora, - con una limitación: que los beneficios de la nueva urbanización compensen la cesión y contribución legalmente - impuesta.

Tal limitación ha planteado graves cuestiones interpretativas. En primer término, por cuanto la compensación al intentarse cuantificar objetivamente (8) ha dejado muchos

---

(8)- "La disminución que en relación con estas obligaciones hubiere de autorizarse por las Corporaciones u órganos de la urbanización deberá ser aprobada previamente - por la Comisión Provincial de Urbanismo la cual podrá otorgarla en los siguientes casos: a) En polígonos de extensión cuando la diferencia entre el valor inicial y el urbanístico de los terrenos fuera inferior al coste de la urbanización que hubieren de satisfacer los propietarios; y b) En polígonos de reforma interior cuando dichos gastos fueren superiores a la diferencia entre el valor urbanístico y el comercial de los inmuebles antes de la urbanización y después de ella".(Art. 114,2. Ley Suelo).

extremos por concretar; y, además, por cuanto en una práctica rígida podría constituirse en un importante freno a la celeridad de la acción urbanizadora. No obstante, los supuestos que la Ley contempla como susceptibles de disminuir las obligaciones económicas de los propietarios deja bien claro un principio que nos parece fundamental: que la compensación debe existir a nivel de polígono de urbanización, es decir, no de propietario singularizado.

Por tanto, hasta aquí podríamos decir que los propietarios de los terrenos comprendidos en un polígono de urbanización vienen obligados, en su conjunto, a ceder los terrenos libres necesarios para el Plan y a costear las obras de urbanización.

No obstante, en el desarrollo de la cuestión que se examina, surge una nueva faceta de considerable trascendencia. Como se recordará, el artº 104,3, de la Ley del Suelo establece que:

> "... si en un polígono se emplazare algún elemento "urbano, como parque u otro de coste elevado, para "el servicio de una mayor extensión territorial, se "entenderá constitutiva toda ella como un polígono, "a los fines de la distribución justa entre los pro- "pietarios de los beneficios y cargas derivadas del "planeamiento y urbanización".

Ello supone que, cuando conviniere al planificador, la obligación de cesión gratuita y costeamiento de las obras puede mantenerse incluso en supuestos teóricamente muy gravosos, siempre que la compensación que justifica la imposición de dichas obligaciones se produzca mediante la

agrupación de terrenos de varios polígonos. Tal mecanismo, generalizaría las obligaciones de los propietarios, de las que sólo se excluirían aquellos grandes equipamientos que "ab initio" requieren un planteamiento expropiatorio.

De acuerdo con cuanto queda expuesto, las obligaciones de los propietarios, consistentes en la cesión de los terrenos libres y costeamiento de las obras de urbanización, sólo se enfrentan con una limitación que, en méritos de lo dispuesto en el art. 104,3, de la Ley del Suelo, podría ser inoperante en las normales actuaciones urbanísticas. Ello delimita la naturaleza de las obligaciones, pero falta por resolver la cuantía de éstas y la forma de su prestación, aspectos ambos que son trascendentales a los efectos del problema que se examina.

En lo que concierne a la cuantía, debe adelantarse que más propiamente debería hablarse de conceptos que se incluyen dentro de las referidas obligaciones. A este respecto, las líneas generales del artº 114 nada concretan y debe acudirse a los preceptos reservados a cada uno de los sistemas de actuación. Así, los arts. 115,116 y 117 establecen, para el sistema de cooperación, el alcance de dichas obligaciones; asimismo el artº 123,2, establece igualmente, para el beneficiario de la expropiación, el contenido de aquellas obligaciones; por último el artº 129, y en lo menester el 130, las delimitan por lo que atañe al sistema de cesión de viales.

Hasta cierto punto debe estimarse como lógico que no se

concrete nada sobre este particular en la sección reservada al sistema de compensación, por cuanto su esencia se inicia precisamente en el principio orientador del artº 114 anteriormente comentado. No obstante, no puede existir duda alguna, y no existe en la Doctrina, de que el contenido mínimo de aquellas obligaciones, dentro del sistema de compensación, es el mismo que la Ley señala para el sistema de cooperación.

Por lo tanto, de modo general, puede afirmarse que la obligación de cesión alcanza como mínimo a los terrenos necesarios para los viales, parques y jardines públicos; y en cuanto a la de costeamiento de la urbanización, al importe de las obras de explanación, encintado y pavimentación; alcantarillado, drenaje, alumbrado público y redes de suministro de agua, electricidad y gas -si lo hubiere-; plantaciones de arbolado y jardines; y elementos decorativos precisados en el planeamiento.

Con arreglo a ello, hasta donde alcance el montante de la compensación, cualesquiera de dichas partidas deberán ser satisfechas, en terreno o en dinero, por los propietarios de forma única e inexcusable.

Ello sentado, procede plantearse, por último, el problema de la forma de cumplimiento de dichas obligaciones, especialmente del tiempo en que las mismas deben darse. Tal aspecto entronca plenamente con el tema que nos preocupa de tal manera que las conclusiones que se alcancen deberán ser especialmente relevantes en orden a la denominada previsión de contribución a los sistemas locales. A tal

efecto se estudiarán por separado el "tiempo" de la cesión de terrenos libres y el del pago de las obligaciones económicas, examinando en primer lugar lo concerniente a estas últimas.

También aquí, procede analizar este aspecto relacionándolo con cada uno de los distintos sistemas de actuación previstos por la Ley. Y así, se observa como para los sistemas de cooperación y compensación la Ley del Suelo, dentro de la Sección dedicada a la Gestión Pública, establece, en su artº 133, que "los propietarios habrán de ingresar en la Depositaría de Fondos de la Cooperación las cantidades que les correspondiere satisfacer quince días antes al menos, del vencimiento de cada plazo de pago". Ello significa que se trata de una obligación de pago anticipado, al que se señala el plazo mínimo de ingreso.

Igual carácter anticipado tienen o pueden tener las contribuciones especiales, a que se refiere el sistema de cesión de viales, aún cuando aquí el plazo de seis meses se entiende como el anticipo máximo de que podrá disfrutar la Administración para su percibo. De todas maneras, queda clara la facultad de la Administración de percibir por adelantado, de los propietarios, el importe de las obras de urbanización a cargo de los mismos.

Por otra parte, y en lo que hace referencia a la cesión de los terrenos libres, el artº 44 de la Ley del Suelo recoge el carácter ejecutivo de los Planes y proyectos una vez publicada su aprobación definitiva, de tal mane-

ra que aquella podría exigirse de manera inmediata a la referida aprobación.

Hasta aquí, pues, se han examinado las particularidades de las obligaciones impuestas a los particulares por la Ley del Suelo; conviene ahora analizar en qué modo pueden jugar dichas obligaciones, al desarrollarse el Plan Comarcal Revisado en Planes Parciales, a fin de que se mantengan en éstos las previsiones de aquél. Ello es especialmente trascendente para los planes de iniciativa privada, por cuanto si el cumplimiento de dichas obligaciones recae en los particulares, es de la más absoluta lógica que al promover éstos un determinado plan o proyecto, concreten de manera clara el modo en que pretendan ajustarse a aquellos requisitos.

En este sentido, no ofrece duda alguna que en el Plan - Parcial se habrá de adoptar el expreso compromiso de ceder de manera inmediata los terrenos necesarios para sistemas locales, que garantizan la voluntad de ejecutar realmente el planeamiento. No atenta ello contra ningún derecho de los particulares, que podrán acudir a la reparcelación para compensar las posibles desproporciones en el soporte de cargas inherentes a cada polígono de actuación.