

DR 29 959

prorrogando para ello el plazo que se le había concedido. Y por último, nos encontramos la Ley 22-1993, de 29 de diciembre, que volvió a autorizar al Gobierno, ampliando el plazo hasta el día 30 de junio de 1994, para que el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social incluya las disposiciones que, sobre la materia de seguridad social y de protección por desempleo, se contiene en la citada ley. Como consecuencia de todo lo anterior, el Real Decreto Legislativo 1-1994, de 20 de junio, publicado en el Boletín Oficial del Estado, de 20 de junio de 1994, aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social que ha entrado en vigor el día 1 de septiembre de 1994.

No obstante, conviene señalar de que este texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social fue modificado por la Ley 42-1994, de 30 de diciembre, que constituye realmente la normativa vigente en este momento. Ha de señalarse que, al tratarse de una refundición de leyes anteriores, no puede propiamente hablarse de novedades legislativas, puesto que el Gobierno no tenía facultad para ello. No obstante, conviene destacar cuáles sean los aspectos más significativos.

En primer lugar, se incorpora en un título tercero la legislación en materia de protección por desempleo. Tal vez sea esta la más llamativa de todas las peculiaridades del texto refundido. En segundo lugar, nos encontramos en que en este texto de la Ley General de la Seguridad Social, no aparece una regulación alguna sobre la prestación sanitaria.

Sin embargo, ha dejado en vigor el capítulo cuarto del título segundo de la anterior Ley General de la Seguridad Social, que regula la prestación de la asistencia sanitaria a cargo del sistema de la Seguridad Social. Esta situación aparentemente contradictoria en relación con dicha prestación sanitaria se haya justificada si tenemos en cuenta que la Ley General de Sanidad, Ley 14-1986, prevé que el derecho de la salud de los españoles, no sólo los trabajadores incluidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social y sus beneficiarios, estará en el futuro gestionado en cuanto servicio público directamente por la Administración Civil del Estado, Ministerio de Sanidad y Consumo o los respectivos departamentos de las comunidades autónomas. Un tercer aspecto que igualmente se puede destacar de la nueva regulación es que, como no podía ser menos, ha incorporado a su articulado todas las normas que se contenían referentes a prestaciones no contributivas.

Ello significa que dentro del título segundo de esta ley aparece diferenciada la normativa que regula las prestaciones contributivas y las que regula las prestaciones no contributivas en aquel tipo de prestaciones económicas en las que se exige, en lo mejor dicho, en las que se da la modalidad no contributiva y que son invalidez, jubilación y prestaciones familiares por hijo a cargo. Por último, había que señalar, en cuarto lugar, que todavía dentro de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social conviene destacar que en el nuevo texto que consiste en mantener en vigor expresamente determinados preceptos del texto refundido de 1974 relativos a materias diferentes y que seguramente encuentra su justificación en diversos

motivos de técnica legislativa. La estructura del texto de la nueva ley se divide en títulos y los títulos, a su vez, se dividen en capítulos y los capítulos, algunos de ellos, en secciones.

El título primero contiene las normas generales del sistema de la Seguridad Social, el título segundo, el régimen general de la Seguridad Social, el título tercero, la protección por desempleo. De todo ello, podemos deducir que los caracteres generales en nuestro sistema de la Seguridad Social, de acuerdo con la normativa antes señalada, son los siguientes. Primero, la fijación del derecho de los españoles a la Seguridad Social como un derecho público, subjetivo, fundamental de alcance constitucional.

En cuanto a los fines de la Seguridad Social, se establecen a través del artículo segundo de la ley general antecitada y a través de los mismos el Estado garantiza a las personas comprendidas en su campo de aplicación. Bien por realizar una actividad profesional, bien por cumplir los requisitos exigidos en la modalidad no contributiva, así como a los familiares y asimilados que tuvieran a su cargo la protección adecuada frente a las contingencias y a las situaciones que se contemplan en la ley. En tercer lugar, se atribuye al Estado todo lo que hace referencia a la ordenación, jurisdicción e inspección de la Seguridad Social, sin perjuicio de que puede existir una gestión ordinaria realizada por entidades gestoras con personalidad propia pero de carácter público y bajo la dirección y vigilancia del Estado.

Característica muy relevante es que existe un régimen general y varios regímenes especiales de la Seguridad Social. Por otra parte, igualmente se dictan normas respecto tanto al sistema financiero, así como a la configuración de determinadas figuras o situaciones jurídicas en la acción protectora y, por último, hay que señalar que igualmente se regula un sistema de responsabilidad para poder exigir el cumplimiento del pago de las prestaciones que varía según esté o no esté dado de alta y cumpliendo con todos los requisitos de la Seguridad Social. He terminado.

Subtítulos realizados por la comunidad de Amara.org Están ustedes en la sintonía de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, escuchando la revista de Derecho que cada viernes, a lo largo del curso académico y durante 85 minutos, les ofrece diversos temas relacionados con las materias que se imparten en la carrera jurídica. El Derecho Administrativo es una de estas disciplinas que se estudian en cuarto curso y contamos ahora con la presencia de uno de los profesores del departamento, don Mariano Bacigalupo, que nos va a introducir en el régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Al final le pediremos algunos consejos para la realización de los exámenes.

Buenas noches, profesor Bacigalupo. El programa de hoy con el que vamos a cerrar la revista de Derecho que dedicamos a cuarto curso, en concreto, el Derecho Administrativo, está dedicado al Derecho Urbanístico, concretamente al régimen urbanístico de la propiedad del suelo. ¿Qué aspectos cubre este capítulo del Derecho Urbanístico? Bueno, cuando hablamos del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, estamos hablando, en efecto, de uno de los capítulos más importantes del Derecho Urbanístico.

Y es natural que así sea, dado que hablar del régimen urbanístico de la propiedad del suelo supone referirnos, ni más ni menos, entre otros aspectos, que al Estatuto Legal de la Propiedad del Suelo, a sus clases y régimen jurídico, al proceso de adquisición y pérdida de las facultades que integran el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria, así como a las técnicas de redistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento. En este programa, sin embargo, y dado el breve tiempo disponible, creo conveniente que nos centremos sobre todo en ver, si quiere, esquemáticamente, cuál es y cómo funciona la lógica del sistema. Para ello, nos centraremos en los tres primeros aspectos antes señalados, es decir, en el Estatuto Legal de la Propiedad, en sus clases y régimen jurídico y en las facultades urbanísticas que la propiedad del suelo confiere.

Hablando del derecho de propiedad del suelo, ¿existe un contenido urbanístico mínimo de este derecho constitucional que venga prefigurado con carácter general por la propia Constitución, profesor Bacigalupo? Evidentemente no, el derecho de propiedad es, ante todo, como sabemos, un derecho de configuración legal. No es, por tanto, un derecho con un contenido urbanístico potencialmente ilimitado en su configuración constitucional inicial. Por el contrario, se trata de un derecho encerrado en límites muy precisos en cada caso, que empieza por definir la propia legislación del suelo y que, por remisión suya, terminan de perfilar los planes urbanísticos dictados en su virtud.

La ley y los planes no recortan, pues, un derecho que inicialmente tiene una extensión mayor, sino que definen ad initio cuál es, en cada caso, la extensión misma de ese derecho, precisando sus límites en función de la clasificación y calificación urbanística de los terrenos. Por cierto que es precisamente por esta razón por la que la ordenación urbanística, esto es, la definición en cada caso del contenido urbanístico de la propiedad del suelo, no genera, por regla, derecho indemnizatorio alguno, pues es tal ordenación la que le da su contenido inicial a este derecho. Así, la clasificación de un terreno como no urbanizable, o lo que es lo mismo, como susceptible solamente del aprovechamiento inherente a sus cualidades estrictamente naturales, nada quita el contenido natural inicial de la propiedad del suelo.

Por consiguiente, cuando el suelo se clasifica como urbano o urbanizable, el contenido natural o inicial de la propiedad del suelo, en realidad, se ve adicionado por la ley y los planes con otros contenidos artificiales, que no están incluidos en el contenido natural o inicial del derecho, es decir, que no están en la naturaleza de las cosas y que dependen de una voluntad exterior y ajena a la del propietario, la voluntad del legislador primero y la del planificador urbano después. Ahora bien, ¿no hay algo injusto en ello? Al fin y al cabo, a unos se les da más que a otros, ¿no, profesor Bacigalupo? Sí, es cierto, pero no se trata de una donación gratuita. Su efectiva adquisición por los propietarios que de ella quieran beneficiarse exige, como veremos, un comportamiento determinado de estos, una contraprestación consistente en un cumplimiento de deberes, contraprestación que compensa y justifica dicha donación.

Concretamente, para que los propietarios de suelo clasificado como urbano o urbanizable puedan adquirir efectivamente e integrar en su patrimonio esos aprovechamientos artificiales

que inicialmente no están en la naturaleza y que son los propiamente urbanísticos que dan la ley y los planes, es preciso que sean gratuitamente a la Administración los terrenos destinados por el Planeamiento a dotaciones públicas, el 15% del aprovechamiento que en cada caso corresponda a esos terrenos según el plan, que costen la urbanización y, finalmente, que edifiquen en la forma y plazos previstos por el plan previo otorgamiento, por supuesto, de la correspondiente licencia. Pero yo creo que ahí hay algún problema más, pues incluso dentro de una misma clase de suelo pueden darse desigualdades de trato en función de la distinta calificación urbanística que reciban estos terrenos. ¿Cómo se corrigen estas desigualdades que genera el Planeamiento? En efecto, los planes no se limitan a clasificar el suelo en las tres grandes categorías de suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, sino que dentro de ellas califican de distinto modo cada parte del mismo, calificación que unas veces comporta la asignación de un uso apetecible, por ejemplo, residencial intensivo con edificación en altura, otras un uso menos atractivo, por ejemplo, industrial, y otras, en fin, un uso no rentable, por ejemplo, vía o jardín públicos.

Nuevamente, sin embargo, la ley establece también para estos casos mecanismos que permiten corregir esa desigualdad de trato. Hoy en día, a través de la técnica del aprovechamiento tipo y el Instituto de la Reparcación, y a través de los cuales los beneficios y las cargas derivados de la calificación dadas a los terrenos por los planes se reparten proporcionalmente entre todos los propietarios que al final resultarán, por lo tanto, colocados en una situación de igualdad. Solo cuando estos mecanismos no permitan, por imposibilidad material, hacer efectivo este derecho a una distribución equitativa de los beneficios y de las cargas derivadas del planeamiento, por ejemplo, por imponer el plan a un propietario una carga tan singular que no sea materialmente susceptible de reparto entre los propietarios con arreglo a los mecanismos mencionados, la ley del suelo reconoce el correspondiente derecho indemnizatorio que permita salvar el derecho a la igualdad de trato de todos los propietarios.

Sí, le parece, vamos a profundizar un poquito más en la materia. ¿Cuál es la clasificación del suelo prevista en la ley del suelo? Pues bien, la ley del suelo prevé en lo esencial, como decíamos, tres grandes clases de suelo, el suelo urbano, el suelo urbanizable, este a su vez clasificado en programado y no programado, y por último, el suelo no urbanizable. ¿Nos podría explicar qué se entiende por suelo urbano? Bien, el suelo urbano está integrado en los municipios con planeamiento por los terrenos a los que el planeamiento general incluye en esta clase, por contar con acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas, así como suministro de energía, y por los terrenos que tengan su ordenación consolidada por ocupar la edificación al menos dos tercios partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación que el planeamiento general establezca.

También tienen la consideración del suelo urbano los terrenos que, al menos en ejecución del planeamiento, llegan a disponer efectivamente de esos mínimos elementos de urbanización. Mientras, en los municipios sin planeamiento general, el suelo urbano queda integrado por los terrenos que, nuevamente, por contar con acceso rodado, abastecimiento de aguas, y demás elementos de urbanización antes enumerados, o por estar comprendidos en áreas

consolidadas por la edificación, al menos en la mitad de la superficie no ocupada por los viales o espacios libres existentes, se incluyen en el denominado proyecto de delimitación de suelo urbano que elaboran los municipios y que aprueban las respectivas comunidades autónomas. En cualquier caso, ha de repararse en que el de suelo urbano constituye un concepto jurídico indeterminado, es decir, un concepto reglado, que por ello es indisponible para el planificador urbano.

En consecuencia, no opera el planificador urbano a la hora de clasificar el suelo urbano con discrecionalidad de planeamiento, sino aplicando estrictamente lo que al respecto ya prevé agotadoramente la propia ley del suelo como hemos visto. La discrecionalidad del planificador urbano solamente actúa, pues, cuando este clasifica el suelo urbanizable y el no urbanizable. ¿Qué se entiende por estas dos últimas clases de suelo? Bien, como dijimos, el suelo urbanizable se subdivide, a su vez, en suelo urbanizable programado por el propio Plan General Municipal de Ordenación Urbana y suelo urbanizable no programado por dicho plan.

El primero está integrado por aquellos terrenos que el plan general declara aptos para ser urbanizados y que deban serlo según el programa del propio plan, una vez aprobado el correspondiente plan parcial en el plazo previsto en el programa del plan general. Por el contrario, el suelo urbanizable no programado es aquel que el plan general declara apto, en principio, para ser urbanizado, pero que sólo puede serlo previa aprobación de programas de actuación urbanística, los denominados PAU, a los que el plan general remite la necesaria programación. Mientras no se apruebe un programa tal, el suelo urbanizable no programado comparte, pues, el régimen del suelo no urbanizable.

Una vez aprobado el programa, sin embargo, este suelo sigue el régimen del suelo urbanizable programado en los términos antes mencionados. Finalmente, el suelo no urbanizable, antes llamado rústico, e integrado por todos aquellos terrenos no clasificados como suelo urbano, urbanizable, no puede ser destinado, en principio, a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales conforme a lo establecido en la legislación urbanística y sectorial que los regule. Ello no impide la posibilidad de que en él se autoricen, excepcionalmente, eso sí, salvo que se trate de áreas de especial protección, determinadas construcciones y edificaciones que guarden relación con los fines antes señalados, con la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, que sean de utilidad pública o de interés social y hayan de emplazarse necesariamente en el medio rural, o, en fin, se trate de edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en que no exista la posibilidad de formación de núcleos de población.

Pasemos a hablar, profesor Bacigalupo, de las facultades que integran el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria. ¿En qué consiste el proceso en el que éstas se adquieren por los propietarios de suelo urbano o urbanizable? Bien, ya hemos dicho que para que los propietarios de suelo clasificado como urbano u urbanizable puedan adquirir efectivamente e integrar en su patrimonio esos aprovechamientos artificiales que inicialmente no están en la naturaleza y que son los urbanísticos que dan la ley y los planes, es preciso que cumplan una

serie de deberes urbanísticos. Las facultades que aquí, que así se trata de adquirir, se concretan en cuatro derechos, como es sabido, el derecho a urbanizar, el derecho al aprovechamiento urbanístico, el derecho a edificar y, por último, el derecho a la incorporación de la edificación al patrimonio del propietario, que se adquiere en un proceso gradual, precisamente por el cumplimiento de las condiciones, deberes y cargas que establece el derecho urbanístico dentro de los plazos que se imponen al propietario para incorporar los terrenos afectados al proceso urbanizador y edificatorio.

Los deberes urbanísticos, cuyo cumplimiento por los propietarios determina la gradual adquisición de las mencionadas facultades urbanísticas, eso sí, desde el momento de la aprobación del planeamiento preciso, esto es, del instrumento de ordenación más específico en cada clase de suelo, se concretan en las siguientes actuaciones, la cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas, la cesión de los terrenos en que se localice el aprovechamiento correspondiente a los ayuntamientos, por exceder del susceptible de apropiación privada o, en su caso, adquirir dicho aprovechamiento por su valor urbanístico en la forma que establezca la legislación urbanística aplicable, asimismo, el costeo y, en su caso, la ejecución de la urbanización en los plazos previstos, asimismo, la solicitud de la licencia de edificación previo al cumplimiento de los deberes urbanísticos correspondientes en los plazos establecidos y, por último, la edificación de los solares en los plazos fijados en la preceptiva licencia. Pues ya vamos a terminar su intervención, vamos a dejar el tema que usted ha tratado del régimen urbanístico de la propiedad del suelo y aprovechamos que es la última oportunidad que tiene para dirigirse a los alumnos de derecho administrativo y me gustaría que diera algunas indicaciones o consejos en relación a los próximos exámenes que ellos tendrán que realizar. Bien, en principio, bueno, pues no hay ninguna indicación especial que hacer dado que los alumnos conocen suficientemente a estas alturas el sistema de evaluación que sigue esta asignatura.

Sí conviene, sin embargo, que recuerden que no hay materia excluida para el segundo parcial en relación con lo que a este respecto se indica en el programa de la asignatura y, por supuesto, que se mantiene para este parcial el modelo de examen de cinco preguntas con espacio limitado para las respuestas en la propia hoja de examen. En cuanto a la distribución temática de las preguntas, sólo cabe recordar que habrá, como siempre en el segundo parcial de esta asignatura, dos preguntas relativas al derecho urbanístico y otras tres relativas a la parte especial del dominio público, es decir, al derecho de aguas, derecho de costas, derecho de minas, derecho de montes y derecho del patrimonio cultural. Bueno, poco más cabe decir al respecto, salvo naturalmente desearles a los alumnos suerte y éxito en este segundo parcial.

Eso les deseamos todos. Muchísimas gracias, profesor Martí Arrupo. Gracias a ustedes.

Y le esperamos en el próximo curso. Gracias.