

René Hostiou

Profesor de la Facultad de Derecho
y Ciencias Políticas de NANTES-C.R.U.A.R.A.P.

Acerca de la incidencia de las normas y actuaciones urbanísticas en la propiedad inmueble

SUMARIO: I. NORMAS URBANÍSTICAS Y DETERMINACION DEL VALOR DE LA PROPIEDAD INMUEBLE. II. NO INDEMNIZACIÓN DE LAS SERVIDUMBRES URBANÍSTICAS Y AUSENCIA DE REPARTO DE LA RENTA INMOBILIARIA.

En nuestra sociedad hipermediatizada, el precio del bien inmueble constituye —sirva a modo de confesión— uno de los secretos más resguardados o, más exactamente, uno de los datos más difícilmente accesibles tanto al investigador como a los diferentes interesados. Por tanto, pretender tratar de la incidencia de las normas y actuaciones urbanísticas sobre el valor de la propiedad inmueble constituye toda una apuesta. Evidentemente, se trata de una cuestión frente a la cual el jurista deberá dar muestras de bastante humildad y no vacilar en ceder la palabra al economista y al estadístico, en espera de que estos últimos pongan a su disposición los instrumentos de análisis y de medida de los que carece.

Por tanto —a condición de admitir que la utilización del método experimental no puede ser aquí más que limitada y que lo importante para el jurista radica sin duda más que en las cuestiones que puede plantear en las medias respuestas que puede aportar—, puede intentar abordarse este asunto en el que tanto la importancia de las posiciones como el alcance práctico y simbólico del mismo no necesitan grandes demostraciones, habida cuenta la evidencia de los mismos.

Artículo traducido por José Antonio DOMÍNGUEZ LUIS. Doctor en Derecho

La diferencia entre la presentación tradicional del derecho de propiedad —«inviolable y sagrado» en los términos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, situado bajo la protección estrecha de la jurisdicción ordinaria— y su contenido efectivo, tal que un análisis realista permite delimitar los contornos, no puede dejar al jurista indiferente, por poco que este último se aplique a buscar, detrás de la aparente inmutabilidad de la norma jurídica, los hilos conductores de una evolución constante dominada por el surgimiento de la función «social» conferida a este derecho. Es obvio que no sólo el Derecho urbanístico contemporáneo incide en el valor de la propiedad inmueble —lo que resulta, a fin de cuentas, una perogrullada—, sino, además, que parte de sus disposiciones persiguen precisamente ese objetivo y que la acción —aparentemente neutra— de mera regulación administrativa del uso del suelo se acompaña de una acción intervencionista que tiende a dejarse notar en el valor de este último.

Nos limitaremos a intentar poner de manifiesto la influencia de las normas urbanísticas en la determinación del valor de la propiedad (I). Examinaremos a continuación la ausencia, en Derecho francés, de fenómeno regulador, ligado al principio de no indemnización de las servidumbres urbanísticas (II).

I. NORMAS URBANÍSTICAS Y DETERMINACIÓN DEL VALOR DE LA PROPIEDAD INMUEBLE

La evolución actual del Derecho urbanístico se caracteriza con mucho por la aplicación progresiva de un marco regulador de la propiedad inmueble, fenómeno este encaminado evidentemente a modificar sensiblemente el valor que se atribuye a esta última.

1. *La planificación urbana* es esencialmente discriminatoria. A través de la técnica del planeamiento en particular, se fijan normas generales e imponen servidumbres de utilización del suelo que pueden llegar a la prohibición de edificar. Al disociarse la propiedad inmueble y el derecho a edificar, al establecer las afectaciones y los derechos de edificación diferenciados, al reservar determinados emplazamientos para equipamientos públicos, las autoridades administrativas influyen directamente sobre el valor de estos terrenos.

Adoptada en 1986, la denominada norma de la edificabilidad limitada completa estas disposiciones al formular, en ausencia de plan de ocupación de suelo, el principio de la prohibición de edificar fuera de las zonas actualmente urbanizadas del municipio y constituye, de este modo, un estímulo complementario a la planificación urbana.

Frente a lo que con frecuencia se percibe como una expropiación, los recursos contenciosos a disposición de los interesados resultan muy limitados. Excepción hecha de la desviación de poder —resultado de la utilización por la Administración de sus competencias para fines ajenos a las consideraciones urbanísticas—, lo esencial del control ejercido por las jurisdicciones administrativas sobre el contenido de los planes de ocupación de suelo es lo relativo al «error manifiesto de apreciación» (C.E. 23 de marzo de 1979, Municipio de Bouchemaine, *Rep.*, 279, conc. D. LABETOULLE). Se trata, por consiguiente, de un control reducido que confiere a la autoridad administrativa un amplio margen de apreciación; la desvalorización de una parcela, subsiguientemente a su ordenación, no constituye, en cualquier caso, un motivo de nulidad de esta última.

2. *El procedimiento de expropiación* es mucho más antiguo. Consiste en la cesión obligatoria de un bien perteneciente a un particular en beneficio de la sociedad y por una causa de interés general. Sin duda puede esgrimirse que este procedimiento goza de un marco riguroso tanto en lo referente al plano de las garantías precontenciosas que vinculan su aplicación (información previa) como en lo concerniente al control jurisdiccional de la utilidad pública que subordina su legalidad a la teoría del «balance coste-beneficios» y, en consecuencia, hace de la legitimidad de la operación expropiatoria, de su oportunidad apreciada concretamente tanto desde el punto de vista de sus ventajas como de sus inconvenientes, incluso hasta en función de su necesidad, una condición de legalidad (C.E. 28 de mayo de 1971, Ministro de Equipamiento y de la Vivienda c/ Federación para la defensa de las personas afectadas por el proyecto actualmente denominado Ville Nouvelle Est, *Rep.* 409, concl. G. BRAIBANT). Sin embargo, se ha demostrado suficientemente que esta teoría, ambiciosa en su formulación, envuelve una realidad más modesta y que el control jurisdiccional ejercido sobre las causas de la expropiación se emparenta igualmente con el del error manifiesto de apreciación.

En cuanto a la indemnización del bien expropiado, se encuentra ésta estrictamente regulada por el Código de expropiación. Únicamente da lugar a reparación el perjuicio «directo, material y cierto» y son numerosas las disposiciones impuestas al juez de la expropiación que limitan su libertad de apreciación, en un sentido desfavorable para el propietario fundiario. En particular, no han de considerarse las perspectivas de utilización futura del bien ni los beneficios atribuidos a esta última. Una cosa es cierta: la indemnización que corresponde fijar está encaminada a cubrir simplemente un perjuicio, no tiene por objeto permitir necesariamente al expropiado reconstituir el equilibrio patrimonial del cual ha sido desposeído.

Sobre todo, conviene retener que el Derecho de expropiación ha perdido progresivamente su autonomía para, a partir de este momento, encontrarse directamente subordinado a la normativa urbanística. Dicho en otros términos, la plenitud de competencia atribuida a las jurisdicciones responde hoy al ámbito de la ficción.

Al tratar sobre todo de definir la noción de terreno edificable —aspecto especialmente sensible en cuanto a la determinación del valor inmobiliario de un bien— la evolución más reciente ha consistido precisamente en imponer al juez de la expropiación la obligación de considerar no sólo un conjunto de datos «objetivos» atinentes en particular a la configuración del terreno así como a sus condiciones de servicio (vías de acceso, electricidad, agua potable), sino, sobre todo, a partir de 1985, en reservar esta calificación a los terrenos situados en un sector definido como edificable en el plan de ocupación de suelo y ello con una fecha de referencia situada un año antes de la apertura del trámite de información pública. En otros términos, para poder ser objeto de valoración como solar es necesario, en primer lugar y ante todo, que las autoridades locales competentes le hayan atribuido esa calificación. Se trata de una prerrogativa plagada de consecuencias económicas y financieras.

Al enfrentarse con este asunto, el Consejo Constitucional ha considerado siempre que esta limitación aplicada a la competencia del órgano judicial no se traduce en un menoscabo de las atribuciones de este último, en la medida en que el juez de la expropiación está autorizado para rechazar la calificación adoptada por los autores del plan urbanístico si este último incorpora una «intención dolosa» por parte de aquéllos (Cons. Const., Dec. N° 85-189, 17 de julio de 1985, J.O. 19 de julio de 1985, p. 8.200). No quedando más que bajo esta reserva de limitación —que responde a la lógica de la desviación de poder, cuya prueba es muy difícil de demostrar y los supuestos de aplicación, raros— la autoridad administrativa dispone de amplias posibilidades en relación a la fijación del justiprecio de los terrenos.

3. En cuanto al *derecho preferente de compra*, se trata de una técnica aparentemente más inocua, en la medida en que su aplicación supone necesariamente una intención de vender manifestada por el propietario. Su generalización sin embargo no ha estado desprovista de consecuencias potenciales sobre el valor de la propiedad. Establecida en un principio a fin de luchar contra las presiones especulativas en las zonas suburbanas, extendida a todos los espacios naturales sensibles del litoral, después de 1985-86 y en adelante es susceptible de aplicarse al conjunto del territorio afectado por un plan de ocupación de suelos. Por las obligaciones que impone al propietario (obligación de hacer partícipe de su intención de enajenar al titular del derecho preferente de compra) y, más aún, por el método de fijación del precio

—en caso de desacuerdo del titular del derecho sobre la cuantía de éste, el precio se determina por el juez de la expropiación, sobre la base del uso efectivo del bien en una fecha de referencia anterior a la creación de la zona de compra preferencial—, este derecho, además de la función de observatorio del valor inmobiliario que indiscutiblemente representa para el organismo investido de semejante competencia, constituye asimismo para este último un instrumento de considerable presión sobre la evolución de aquél.

La generalización de este derecho se acompaña de un incremento del contencioso referido a la creación de zonas de compra preferente, que queda esencialmente reducido al control del «error manifiesto de apreciación».

El rápido análisis de algunas de estas técnicas de intervención de que disponen las autoridades locales demuestra que el valor de la propiedad inmueble escapa en gran medida a la simple ley de la oferta y la demanda o, por lo menos, que el poder público dispone de instrumentos con miras a la corrección de aquél. Tradicionalmente justificada por un deseo de luchar contra la especulación inmobiliaria, semejante política está orientada al mantenimiento de considerables desigualdades entre los propietarios inmobiliarios, desigualdades que el Derecho urbanístico francés se niega no obstante, por principio, a tomar en consideración.

II. NO INDEMNIZACIÓN DE LAS SERVIDUMBRES URBANÍSTICAS Y AUSENCIA DE REPARTO DE LA RENTA INMOBILIARIA

1. *El Código urbanístico contiene, en efecto, la norma según la cual no dan derecho a indemnización alguna las servidumbres constituidas en aplicación del mismo*, comprendiendo las normas de utilización del suelo, de altura, de edificabilidad, incluida la prohibición de construir (art. L. 160-5). Dicho de otro modo por los propietarios inmobiliarios, la planificación «a la francesa» deriva de la lógica de la lotería que, como se sabe, contiene buenos y también malos números. No está prevista ninguna compensación de naturaleza fiscal o bajo forma indemnizatoria; el empobrecimiento subsiguiente a la reducción del valor de la propiedad inmobiliaria, consecuencia posible de un planeamiento desfavorable o de una edificabilidad reducida, incluso hasta suprimida, escapa a todo mecanismo corrector, exactamente lo mismo que el enriquecimiento consecutivo a un tratamiento más favorable.

Esta norma no conoce más que dos excepciones: que como consecuencia de esas servidumbres resulte una modificación del estado ante-

rior de los terrenos, determinante de un daño directo, material y cierto —situación que se coincide en reconocer constituye una hipótesis de colegio—; que la constitución de esta servidumbre se oponga a los efectos de una decisión individual y suscite de esta manera un menoscabo a «derechos adquiridos», situación que es objeto de un tratamiento jurisdiccional particularmente riguroso.

2. Podría pensarse —a partir de 1981, fecha de la ratificación por Francia del artículo 25 que reconoce un derecho de intervención ante la Comisión europea a toda persona víctima de una violación del Convenio— que el principio de no indemnización de las servidumbres urbanísticas podría ser objeto de cuestionamiento útil con base en la aplicación del *Convenio europeo de los derechos del hombre*. Este reconoce en efecto «el derecho de toda persona física o jurídica al respeto de sus bienes (artículo 1º del Protocolo adicional N° 1 del Convenio), así como «el derecho, de toda persona, a un proceso equitativo» (art. 6, párrafo 1 de este mismo texto).

Estas disposiciones no se consideran contrarias al derecho de los Estados «a adoptar las leyes que estimen necesarias para regular el uso de los bienes conforme al interés general». Por eso, a pesar de que algunas significativas resoluciones del Tribunal Europeo evidencian el deseo de sancionar las ingerencias encaminadas a atentar contra el «núcleo» del derecho de propiedad (C.E.D.H., 24 de septiembre de 1981, Sporrong y Lönroth, Serie A, N° 52), así como velar por el respeto al principio denominado de la «igualdad de armas», decisiones saludadas con júbilo por una parte de la doctrina, parece no obstante que aquélla permite a los Estados un amplio margen de libertad —particularmente reforzado por el progresivo incremento de las preocupaciones referentes a la protección del medio ambiente— en la regulación del uso por el propietario de los bienes inmuebles, incluso en el caso en que esta regulación se tradujera en una importante desvalorización del bien considerado. Por ello no resulta sorprendente constatar que, considerando el problema de la fijación de la indemnización en función de las servidumbres urbanísticas y de las restricciones al derecho de edificar contenidas en los planes urbanísticos, se trata, teniendo en cuenta el conjunto de recursos de que dispone el propietario en Derecho interno, de la tesis de la compatibilidad de las disposiciones del Código de la Expropiación con el Derecho europeo que mantiene —al menos por el momento— la Corte de Casación (Cas. civ. 3.ª, 17 de julio de 1991, Epoux Dagonnet c/ Director de los Servicios Fiscales de Saint-Etienne, Boletín Cas. civ. III, N° 25, p. 126; Cas. civ. 3.ª, 22 de julio de 1992, Girardin c/ Departamento de Finistère, Boletín Cas. civ. III, N° 260, p. 159).

Sin embargo, esta confrontación —relativamente novedosa— de las disposiciones de Derecho interno en relación a las exigencias del

Derecho europeo merecería en el futuro una atención más concreta. Además, la amortización que una tal aproximación implica finalmente de las diferentes legislaciones estatales, en la medida en que la misma conduce ineluctablemente a suscitar un nuevo enfoque de los comportamientos y las prácticas consideradas tradicionalmente como normales a la vista de las exigencias —a veces limitadas— de los Derechos nacionales, entrañará algún que otro conflicto. En este sentido, resulta significativa una sentencia recaída recientemente (C.E.D.H., 16 de diciembre de 1992, de Geouffre de la Pradelle c/ France, 87/1991/ 339/412; D.A., 1993, n° 118) en la que el Tribunal de Estrasburgo, al conocer de la legalidad del procedimiento de clasificación de un terreno de 80 hectáreas, de acuerdo con la Ley de 2 de mayo de 1930, a título de «sitio pintoresco», realiza una interpretación de los textos sensiblemente más rigurosa que la que había mantenido el Consejo de Estado al declarar inadmisibile el recurso interpuesto contra esta decisión por el propietario (C.E. 7 de noviembre de 1986, de Geouffre de la Pradelle, *Rep.* T. 656). En efecto, en ella se condena a Francia no en base a una violación del artículo 1 del Protocolo n° 1, sino del artículo 6 del Convenio que garantiza al demandante el «derecho de disponer de un sistema coherente que vele por el justo equilibrio entre los intereses de la Administración y los suyos» y más especialmente el «derecho de disfrutar de una posibilidad clara, concreta, efectiva de impugnar un acto administrativo que constituya una ingerencia directa en su derecho de propiedad».

3. En el fondo mismo del problema, vías íntimamente más protectoras se abren en el marco de otros sistemas jurídicos europeos. Una reciente decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos merece una especial atención. Declara ésta el derecho del propietario a la indemnización desde el momento en que las servidumbres constituidas privan a un terreno de toda utilización económica rentable y ello cualquiera que sea el fin perseguido —en particular, la protección del patrimonio, de los espacios naturales y de los paisajes—, con la sola excepción del supuesto en que, adoptadas con vistas a asegurar la protección de la salud o de la seguridad de las personas, estén encaminadas a la prevención de los ruidos (julio de 1992, Lucas v. South Carolina Coastal Council, ver el análisis de este caso por David L. CALLIES, *Estudios Inmobiliarios*, n° 57, diciembre de 1992, p. 38).

El Derecho urbanístico francés se encuentra muy alejado de tales soluciones y los deseos, formulados al más alto nivel, de una mayor eficacia combinada con una estabilidad más garantista de la norma jurídica, plantean por el momento un *impasse* en este tema. No es aventurado hacer votos para que estas preocupaciones, legítimas, se vean finalmente acompañadas de una reflexión extensible a las implicaciones de los principios de igualdad así como de equidad, que pueden aparecer aquí algo desatendidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

J. B. AUBY: «Le principe de non-indemnisation des servitudes d'urbanisme par application du code de l'urbanisme», *Droit et Ville*, n° 10, pp. 169 y ss.; «Servitudes administratives. Indemnisation», *Dalloz Immobilier*, 1992, n° 8.871 a 8.880; «Urbanisme. Responsabilité», *Répertoire Dalloz de la responsabilité de la puissance publique*, 1987, pp. 1 y ss.

F. BOUYSSOU: «Les garanties supra-législatives du droit de propriété», *D.* 1984, *Chron XXXVII*, p. 231.

R. HOSTIOU: «L'intention dolosive dans les POS et le juge de l'expropriation», *Etudes Foncières*, n° 36, septiembere de 1987, p. 19; «La non-indemnisation des servitudes instituées en application du Code de l'Urbanisme», *Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. spécial, mayo, 1993, p. 27.

G. LIET-VEAUX: «L'indemnisation des sujétions d'urbanisme, prélude à une réforme législative», *Rev. Adm.*, 1984, p. 460.

V. RENARD: «Indemniser les servitudes d'urbanisme?», *Etudes Foncières*, 1976, n° 2, p. 28.

L. SERMET: «La Cour Européenne des Droits de l'Homme et le droit de propriété: l'arrêt Melacher du 19 décembre 1989», *Gaz. Pal.*, 24-25, abril 1992, p. 8.

J. F. STRUILLOU: «Droit de propriété. L'expropriation, contraire aux droits de l'homme?», *Etudes Foncières*, n° 56, septiembere 1992, p. 34.