

PASADOS trece años de la promulgación de la Ley del Suelo, en muy buena parte aún no es aplicada. La inaplicación de la Ley se debe a múltiples causas, la principal de las cuales es quizás la inexistencia de Planes Urbanísticos. El presente trabajo se va a consagrar, precisamente, a este aspecto. Es importante señalar, sin embargo, que se reprocha con frecuencia a la Ley del Suelo su ineficacia en la lucha contra la especulación. Pero esto es injusto. Los legisladores de esta norma, tuvieron clara conciencia de que su objetivo era la Ordenación Urbana y no la lucha contra la especulación, lucha que sólo se habla en la exposición de motivo y sólo tangencialmente afrontada en dos puntos del texto articulado (Patrimonio Municipal del suelo y Registro de Solares). Abundando en este criterio vamos a examinar la aplicabilidad de la Ley en función del Plan.

Unas normas de aplicación universal

Como es sabido, la Ley de Régimen Local marcó unos plazos, ya más que conclusos, para la elaboración de los Planes generales de ordenación. El artículo 29 de la Ley del Suelo varió esto, encargando al Ministro de la Gobernación —hay que suponer que hoy será el de la Vivienda— la fijación de este plazo para las capitales de provincia o Municipios de más de 50.000 habitantes; y encomendando a las Comisiones de Urbanismo la fijación de otro plazo para los restantes Municipios. Hasta ahora, quizá con excesiva prudencia, ni uno ni otro órgano han hecho uso de estas potestades, si bien hay que reconocer que, estimulados por las inmensas ventajas que para la Administración se derivan de la existencia del Plan, la inmensa mayoría, por no decir la totalidad, de los Ayuntamientos de alguna importancia, cuentan hoy con Plan general.

La Ley partió del dogma de su aplicación a la totalidad del territorio nacional, incluso al suelo rústico, para el que se prohíben las edificaciones con una densidad de masa construida superior a un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie (art. 69). Por encima de esta edificabilidad, la Ley considera que el conjunto construido ya no es una aislada casa rural, sino un embrión de poblamiento, y exige previamente que esta edificabilidad del 0,2 haya sido superada mediante la única arma que, en principio, habilita para ello. Esto es, mediante la existencia de un Plan. Pero esto sólo es en principio. La Ley sería demasiado irrealista —y no lo es— si se estuviera ahí. Con las normas que acabamos de decir, normas de aplicación universal, se ha evitado el nacimiento anárquico de nuevos núcleos de población, e incluso la extensión desordenada de los que

ya existen. Pero la Ley ha tenido en cuenta —aunque muy veladamente, y aunque haga falta leerla muchas veces para apercibirse de ello— que existe también el caso de suelo urbano ya existente, y ello con anterioridad al Plan. ¿Cómo vamos a prohibir que en estos cascos se construya, hasta que no exista el Plan? Ello sería monstruoso. Es evidente que en los suelos urbanos, aunque no haya Plan, se puede edificar.

Pues bien, en los pueblos en que no hay Plan general, la aplicación de la Ley del Suelo es mínima, y tanto desde el punto de vista de la Administración como desde el punto de vista de los particulares, no son aplicables en dichos lugares los preceptos que se apoyan directamente en la idea de un Plan. Estos preceptos son la mayoría, la inmensa mayoría, de los que constituyen la Ley, que de este modo queda, efectivamente, privada, no de vigencia, sino de posibilidad de aplicación, que es cosa diferente. Y no se olvide, repetimos, que las consecuencias de esto repercuten en el particular, que probablemente no podrá hacer muchas cosas que con la Ley sí podría (las Ordenanzas municipales suelen ser poco flexibles y siempre anticuadas), pero repercute, sobre todo, en la Administración, que no está legitimada para muchas actuaciones, especialmente para llevar a cabo una política de solares.

Debe aclararse un punto, que en la práctica es fundamental. Y es el relativo a la necesidad, absolutamente universal, con Plan y sin Plan, de que el terreno donde se vaya a edificar sea solar, si no se está en suelo rústico. Como quiera que para que un terreno sea calificado legalmente de solar debe tener los cinco servicios de agua, luz, alcantarillado, calzada y encintado, resulta que al menos dos de ellos (calzada y encintado) suponen cierto género de planeamiento. Y en este aspecto, la exigencia legal es rigurosa y absoluta. No se puede edificar, ni aun en zona calificada de casco urbano en la que no haya Plan, si el terreno no reúne las condiciones necesarias para calificarlo legalmente de solar. Por cierto, uno de los más sorprendentes efectos de los Planes es el poder

la ley del suelo, trece años después

Por
José Luis González-Berenguer Urrutia

Doctor en Derecho y Ciencias Políticas. Secretario del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz.



alterar estas condiciones y determinar que cualquier terreno, aunque no las tenga es solar, o bien determinar que para calificar un terreno de solar hace falta que reúna otras condiciones distintas.

Planeamiento urbanístico

Por lo pronto, del artículo 3.º, que enumera las facultades urbanísticas referentes al planeamiento, se deduce que la Administración, cuando carece de Plan, no podrá llevar a cabo las facultades que dicho artículo le otorga, en especial las referentes a zonificación; pero sí podrá determinar nificación; pero sí podrá determinar el trazado de las vías públicas, ya que esto puede lograrse mediante los Planes de alineaciones, vigentes con anterioridad a la Ley del Suelo, y que creemos de posible puesta en práctica, incluso *ex novo* con posterioridad a la Ley.

En cuanto al número 2 del propio artículo 3.º, la Administración carente de Plan podrá adquirir un patrimonio del suelo, puesto que del artículo 73 se deduce la posibilidad de existencia de tal patrimonio, pero no podrá afectar el aumento del valor del suelo, originado por el planeamiento, al pago de los gastos de urbanización, o al menos no podrá hacerlo en las técnicas de la Ley del Suelo. Por último, las facultades interventoras quedarán también muy mermadas, especialmente en orden a la parcelación y la reparcelación.

A la vista de los artículos 9.º, 12, 61 y siguientes, la falta de Plan inhabilita también para la delimitación del perímetro urbano según las normas de la Ley. Si caben, sin embargo, los proyectos de urbanización, dado que para llevar a la práctica la tira de cuerdas y las alineaciones, no sólo posibles, sino necesarias al margen de la Ley del Suelo, es preciso, en todo caso, un proyecto, concebido éste al modo clásico. Se plantea el problema de si le es posible a un Ayuntamiento que carece de Plan general elaborar Planes parciales. Nosotros creemos que esta posibilidad existe, mas para llegar a esta afirmación hay que hacer las siguientes matizaciones: En primer lugar, el Plan parcial es, por definición, desenvolvimiento del Plan general; por consiguiente, no aparece lógico que exista un Plan Parcial sin Plan general previo. En segundo lugar, debe establecerse la posibilidad de que en ciertos casos proceda un Plan especial para una determinada zona, y ello sin Plan general previo. Esto tiene particular interés, por cuanto en la Ley no está determinado cuál es la persona jurídica pública habilitada para promover estos Planes

especiales. Esto facilita y da agilidad a la actuación administrativa, aun sin Plan general. En tercer lugar, creemos que cabe un Plan parcial en lugares en que no hay Plan general, cuando acontece —y el caso empieza a ser frecuente— que se crea una urbanización absolutamente nueva en un término municipal cualquiera, a unos kilómetros de casco antiguo, casco en trance de desaparecer, y para el que no tiene interés alguno hacer un Plan. Claro que en este caso sería, probablemente, más correcto elaborar un Plan general para la urbanización nueva.

El artículo 47, acerca de la obligatoriedad de la observancia de los Planes, plantea la cuestión de si en ausencia del Plan las limitaciones de dicho artículo no existen. En efecto, creemos que no existen todas las derivadas de la llamada potestad de zonificación, potestad que va íntimamente unida a la existencia del Plan. Por ello resulta que las edificaciones deberán, en todo caso, ajustarse a los Planes de alineación; pero en cuanto a su destinación y uso, le será a la Administración muy difícil una reglamentación de los mismos, cosa que sólo podrá efectuar por Ordenanzas y, en todo caso, fenómenos como la finalización automática de arrendamiento, etc., no se producen en este supuesto. Sí estará, sin embargo, la Administración legitimada para impedir el establecimiento de actividades de las comprendidas en el Reglamento de éstas cuando son incómodas, insalubres, nocivas o peligrosas a menores distancias de las que en esta específica legislación se marcan para separar las instalaciones en cuestión, de los cascos urbanos.

La falta de Plan, por otra parte, complica extraordinariamente las posibilidades de la Administración en orden a las expropiaciones. Como sabemos (art. 52), los Planes legitiman para expropiar, y su aprobación implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación. Aún sin Plan, naturalmente, es posible expropiar, pero en este segundo caso las facultades administrativas son mucho menores. Existen las referentes a la expropiabilidad de las zonas laterales de influencia (las zonas revalorizadas en un 25 por 100 de que ya habla la Ley de Régimen Local); pero no existen las relativas a expropiabilidad de fachadas y dudosamente las relativas a la imposición de servidumbres.

Régimen urbanístico del suelo

Por lo pronto, aunque del artículo 61 se deduce que los límites del derecho de propiedad son los establecidos en esta Ley, o en virtud de

la ley del suelo, trece años después

Logroño: Ciudad sin Plan. La Ley, aunque muy veladamente, ha tenido en cuenta que existe también el caso de suelo urbano ya existente, y ello con anterioridad al plan ¿Cómo se va a prohibir que en estos cascos se construya?



la misma, por los Planes de ordenación, la aplicación de tal artículo da lugar a que, en efecto, sean dos las fuentes de la regulación del derecho de propiedad sobre suelos urbanos: la Ley y los planes, y que, por consiguiente, aun a falta de planes, las normas del título 2.º de la Ley son, en principio aplicables. No es aplicable, sin embargo, la división del suelo en urbano, rústico y de reserva urbana, ya que este último concepto es una consecuencia directa de la existencia de Planes. Hay aquí una diferencia notable según haya o no Plan, en cuanto a la definición de suelo urbano. Como sabemos si hay Plan, el concepto de suelo urbano viene dado por el artículo 63, con una notable amplitud; si no hay Plan, constituye el suelo urbano «el terreno comprendido en un perímetro edificado al menos en el 20 por 1.100 de su extensión superficial». Esto restringe extraordinariamente la extensión del suelo urbano, ya que aunque el terreno edificado en un 20 por 100 es mucho más extenso que el del casco urbano, según lo define el artículo 12 (terreno edificado en un 66 por 100), para el caso de falta de Plan no hay más datos en que apoyar la existencia de suelo urbano que el del terreno efectivamente edificado, en tanto que si hay Plan, a este dato se añaden otros dos, lo que en definitiva hace aumentar la extensión del suelo urbano. Pero salvo esa diferencia, meramente cuantitativa, el régimen del suelo urbano es universal. Y viene gobernado por el artículo 67.

También son de aplicación universal las prescripciones de la limitación segunda y tercera del artículo 69 de la Ley, respecto a los predios rústicos; esto es, no puede edificarse jamás por encima de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de superficie, salvo en el caso de construcciones «que respondan a Planes o normas del Ministerio de Agricultura», y salvo las construcciones necesariamente vinculadas a ciertos terrenos, las que desarrollan un fin social o turístico, y las viviendas unifamiliares, cuando no existe peligro de formación de un núcleo de población, si bien en estos últimos casos hace falta que la licencia municipal sea concedida con el quorum del artículo 303 de la Ley de Régimen Local y que informe la Comisión Provincial de Urbanismo. Las limitaciones primera y cuarta de este artículo hacen referencia a la existencia de un Plan, o son limitaciones de carácter técnicamente agrícola.

El artículo cumbre de la Ley del Suelo, que como la doctrina unánimemente ha dicho, es el artículo 70, es, indudablemente, de aplicación universal. Como es sabido, dicho artículo proclama lo que pudiéramos llamar «contenido de derecho de propiedad, naturalmente considerando», diciendo que las limitaciones de los precedentes artículos no dan lugar a indemnización, por ser meras li-

mitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad, según su calificación urbanística. Sólo procede indemnización en los casos en que una ordenación redujere el volumen mínimo edificable, antes aludido (el 0,2). En los casos en que no hay Plan, ¿sucederá también que las limitaciones que la Administración imponga no comportan indemnización, salvo si rebajan la edificabilidad por debajo del tope visto? Creemos que lo que sucede en tales casos es que, no siéndole posible a la Administración establecer la zonificación, cuando quiera llevar a la práctica una reducción de edificabilidad, para implantar en un determinado lugar, un servicio público, no tiene otro camino que el expropiar el terreno, sin que pueda acudir a los ingeniosos expedientes arbitrados por la Ley del Suelo, para lograr que las indemnizaciones las paguen, a la postre, los propietarios beneficiados (la técnica de las contribuciones especiales resulta mucho más complicada y más incompleta); por su parte, en tales casos, el particular afectado no podrá pedir una reparcelación.

No creemos aplicable nada de cuanto la Ley del Suelo prevé para parcelaciones y reparcelaciones sin existencia de Plan. La parcelación es un instituto conocido con anterioridad a la Ley del Suelo, como es lógico y cuya aplicación sería, por consiguiente, posible, sin atenerse a la Ley, y, por ello, aun sin existencia de Plan. Pero sucede que, como ya hemos dicho, sin Plan sólo es posible la actividad constructora en las zonas que ya son suelo urbano, que muchas veces son ensanches. En cuanto a las reparcelaciones, la totalidad de su reglamentación está montada sobre la idea de la existencia previa de un Plan. Terminamos el estudio de este título 2.º aludiendo a las valoraciones. Aspecto éste que, como ya dijimos, ha sido notablemente alterado con posterioridad a la Ley. La lectura de los artículos 85 al 101 de la Ley del Suelo nos dice claramente que en principio solamente dos de los cuatro valores que la Ley ha creado son aplicables en los casos de inexistencia de Plan: el valor inicial para los terrenos rústicos que pueden adquirirse para la formación de un Patrimonio Municipal del Suelo (terrenos en los que, una vez adquirido, no se podrá edificar hasta tanto no haya Plan) y el valor comercial. Podría admitirse también la existencia de los otros dos valores (y los afectados lo exigirán, sin duda, para el caso en que fuere inminente la realización de un planeamiento). Sin embargo, el supuesto que con más frecuencia se planteará será el de adquisición de solares en el interior del casco, los cuales, salvo el caso de que se trate de solares incluidos en el Registro, deben ser pagados siempre por su valor comercial. Creemos aplicable a los casos de falta de Plan lo dispuesto en el artículo 1.º, 2 de la Ley

de Valoraciones Urbanísticas de 21 de julio de 1962, en el sentido de ser inaplicables a toda expropiación que se lleve a la práctica por razón de urbanismo el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Uso y edificación del suelo

En primer lugar, y en cuanto a la llamada política de solares, diremos que del artículo 67 se deducía que todos los propietarios de terrenos urbanos, independientemente de que haya o no Plan, están obligados a edificar los solares, bajo la carga de expropiación, en el plazo de rija, según el artículo 142. Sin embargo, la disciplina de los plazos de edificación de solares, tal como está prevista en la propia Ley, y tal como fue regulada posteriormente por el Reglamento de Solares, de 5 de marzo de 1964, se basa íntegramente sobre la idea de la existencia de un Plan previo. El modo de actuar los Ayuntamientos, por consiguiente, cuando falta el Plan en materia de solares, será muy diferente de aquel que podrían usar si el Plan existiera. Por otra parte, se hace difícil admitir que estén vigentes las normas reguladoras de la política antisolares, normas que, sin duda, han sido derogadas por la Ley del Suelo. Por tanto, en esos casos en que no hay Plan creemos que la Administración sólo podrá actuar si una Ordenanza ha previsto detenidamente los diferentes supuestos.

En cuanto a las cesiones de terrenos y del derecho de superficie, éstas parecen posibles, aun sin Plan, puesto que el bien cedido forma parte del Patrimonio del Suelo, y este Patrimonio puede existir sin Plan. Por el contrario, no puede la Administración implantar el arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente en los casos de carencia de Plan. El texto del artículo 162 es clarísimo. Y llegamos, por fin, al punto culminante de este capítulo: las licencias, las órdenes de ejecución o suspensión de obras y la inspección de urbanismo.

Ninguna de las potestades reguladas bajo el título de «intervención en la edificación y uso del suelo» dimana de la Ley del Suelo originariamente. Todas están contenidas con algunas variaciones, y a veces sin variaciones, en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de cuya universal aplicabilidad no dudará nadie. Y aun podríamos decir que están contenidas en el Derecho común, incluso no escrito, de la actividad policial de la Administración. Es absolutamente incontestable que aunque no haya Plan las Corporaciones Locales tienen íntegras todas las atribuciones, racional-



Alcalá de Henares, otro ejemplo de núcleo urbano sin plan. En los pueblos en los que no hay Plan general, la aplicación de la Ley del Suelo es mínima.

mente necesarias, que corresponden a una Administración eficiente, en materia de licencias, en materia de ejecución o suspensión de obras, o en materia de inspección urbanística. No obstante, vamos a puntualizar.

Los Ayuntamientos deben exigir licencia previa, y los particulares deben solicitarla, en todo los casos previstos en el artículo 165 de la Ley del Suelo y aquéllos no pueden actuar mientras no la obtengan, debiendo ordenarse la demolición de lo hecho o legalizar la actuación creada, según las posibilidades de subsanación que ésta ofrezca. La existencia de Plan en este momento tan sólo añade la posibilidad de que a la lista de actos sujetos a licencia que la Ley contiene, se puedan añadir otros. La Administración puede aplicar, aun sin Plan, los artículos 168 y 169 (órdenes de obras por motivos de seguridad, salubridad u ornato). Otro tanto debe decirse respecto a la policía de edificios ruinosos.

En cuanto a las suspensiones previstas en el artículo 171, hay que advertir, en primer lugar, que éstas son, desde luego, posibles, haya o no Plan; y que el Tribunal Supremo

ha dicho que la potestad de suspensión de la Comisión Provincial de Urbanismo no puede ejercerse en los casos en que los Ayuntamientos, debida o indebidamente, hayan otorgado una licencia. El régimen de anulación de licencias del artículo 172 de la Ley del Suelo tiene universal vigencia, puesto que es una reproducción del regulado por el artículo 16 del Reglamento de Servicios.

No queremos terminar sin insistir una vez más en la plena aplicabilidad en todos los casos, de las potestades de policía de la Administración en materia urbanística, independientemente de la existencia de Plan. Cuestión diferente es la de si, dada la inexistencia de una zonificación, cuando no hay Plan, las licencias pueden ser denegadas en base a motivos que podríamos llamar «de zonificación». En cuanto esta denegación fuera apoyable en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas o Peligrosas, la consideraríamos posible y correcta. En cuanto tuviera por objeto mantener la similitud de altura con los edificios contiguos, siempre que se apoyara en una ordenanza previa, también

**la ley del suelo,
trece años después**



la ley del suelo, trece años después

la consideramos correcta. En cuanto se apoyara en razones de seguridad o salubridad, también es admisible. En los restantes supuestos, una denegación, de ser impugnada ante un Tribunal Contencioso, es probable que fuera revocada por éste. He aquí uno de los muchos aspectos interesantes por los que resulta muy conveniente la existencia de un Plan.

La gestión económica

Naturalmente que las fuentes de ingreso para la Caja municipal son diferentes según cuál sea la importancia urbanística de una población. Desde luego, es inconcebible un presupuesto especial de urbanismo en los casos en que no hay Plan. Tan sólo cabe la confección de tal presupuesto para hacer el Plan, en el que figurará como primer renglón del estado de gastos el abono de los honorarios del Plan General. El arbitrio sobre ordenación urbanística no es posible imponerlo hasta ser aprobados los diferentes planes parciales.

En cuanto a los estímulos establecidos en el artículo 183 para los Ayuntamientos urbanizadores, son difícilmente aplicables para los casos de falta de Plan. En tales casos, como sabemos, no es posible la realización de ensanches, y las reformas interiores, que sí son posibles, no parece que por la pequeña importancia con que en estos casos serán llevadas a cabo deban conducir al cobro de estímulo fiscal de ningún género. Los beneficios a los urbanizadores privados regulados en los artículos 189 y siguientes se ven afectados del mismo régimen anterior. Sin embargo, podría aplicarse aquí, como estímulo para lograr la alineación de casas desalineadas, el abono, a los propietarios que voluntariamente llevarán a cabo la alineación de las diferencias entre la contribución territorial anterior y la posterior a la reforma, tal como la regula el artículo 190 de la Ley.

Es esta una propuesta de *Lege ferenda*. Es absolutamente seguro que para aplicar los artículos 189 y siguientes de la Ley del Suelo es preciso que haya Plan. Naturalmente que las exenciones de los impuestos de transmisión de bienes y actos jurídicos documentados de que habla el artículo 193 no son aplicables, en el supuesto de falta de Plan, al caso de enajenación de terrenos no urbanizados, cuando éstos van a serlo por el sistema de compensación, pero sí como a las enajenaciones que se hagan a los Ayuntamientos para constituir el Patrimonio Municipal del Suelo.

Los órganos competentes

Los órganos centrales conservan sus competencias en orden al gran planeamiento independientemente de la existencia o no de Plan. Otro tanto puede decirse, en su esfera, para los órganos locales. Recordemos la posibilidad para los primeros de dar normas subsidiarias del planeamiento aplicables, precisamente, en los lugares en que no haya Plan, y de la que hablábamos anteriormente. La constitución de una Mancomunidad de Ayuntamientos, precisamente para confeccionar y llevar a término un Plan comarcal, es una de las posibilidades urbanísticas más fecundas, y menos aprovechadas hasta ahora, de la Ley del Suelo. El único modo de resolver los problemas de los suburbios de las grandes ciudades que han alcanzado los límites del término municipal es éste.

El régimen jurídico

No parece quedar afectado este régimen por la inexistencia de Plan, ya que ésta afecta a los supuestos materiales de la Ley. En la medida en que tales supuestos materiales sean o no posibles se producirán ulteriormente las correspondientes tensiones jurisdiccionales. Debemos, sin embargo, hacer constar que, como nacidas con independencia de la Ley del Suelo, las potestades de ejecución y vía de apremio de que habla el artículo 211 son de carácter universal. Recordemos, por el contrario, que la suspensión prevista en el artículo 212, tal como dijimos en su momento, no está en vigor en ningún caso.

Cabe, naturalmente, la exigencia de responsabilidades por incumplimiento de esta Ley, también con carácter universal. Y cabe la sanción de múltiples destinatarios prevista en el artículo 214. Están igualmente en vigor, con alcances independientes de los Planes, las fuertes sanciones previstas en el artículo 215. Lo mismo puede decirse de los recursos administrativos y de los jurisdiccionales, y de la calidad de pública de la acción para exigir ante los Tribunales contenciosos la observancia de la Ley del Suelo.