



## 1. Cuestiones sobre la propiedad del suelo urbano ante el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

L. Enriquez de Salamanca

1. Repetidamente se ha interpretado el artículo 61 de la Ley del Suelo como un precepto que consagra los límites que por razón de urbanismo afectan al derecho de propiedad, y que encaja dentro de la tradición liberal que concebía al derecho de propiedad como un derecho onmímodo y soberano al que tan sólo podrá limitarse en sentido negativo en virtud de la Ley (art. 348 del Código Civil), y, por lo tanto, en virtud de causas calificadas de interés público (artículo 30 del Fuero de los Españoles). En tanto en cuanto tales limitaciones impusieran cualquier forma de privación singular del derecho de propiedad, o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, ya implicaren venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio, procedería el pago de tales limitaciones por la vía del justiprecio o indemnización expropiatoria.

Evidentemente tal concepción estaba vigente en la Ley de Régimen Local, que hasta la Ley del Suelo había regulado el urbanismo

español, tomándola del Reglamento de Obras y Servicios de 1924, y congruentemente con ello, todas las limitaciones que impidiesen la facultad de edificar que se contuviesen en el planeamiento urbanístico daban lugar automáticamente a una expropiación, que había de llevarse a cabo en un plazo que no podría exceder de diez años, al transcurso de los cuales desaparecía la limitación y se expansionaba el derecho de propiedad hasta sus primitivos límites, con la subsiguiente recuperación de facultades dominicales para el particular anteriormente afectado.

Concebido el artículo 61 de la Ley del Suelo como una limitación más al derecho de propiedad, tendría sentido el artículo 56 de la misma Ley, que reproduce prácticamente el 153 de la de Régimen Local, al decir que

«1. La expropiación e imposición de servidumbres sobre terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios particulares habrán de llevarse a efecto dentro del plazo má-

ximo de diez años a contar de la fecha de entrada en vigor del plan que las motivare.

2. Si no se hubiere procedido a la expropiación o imposición de servidumbre en el plazo indicado, el propietario podrá requerir a la Administración para que lo efectúe en el de los tres meses siguientes y, si no la llevare a cabo, recobrará el libre ejercicio de sus facultades dominicales.»

En tal forma ha sido interpretado este precepto por el Tribunal Supremo, quien en su reciente sentencia de 2 de junio de 1970 lo ha explicado diciendo que «el mismo supone la fijación del plazo durante el cual subsiste en vigor la situación operada por el Plan que aparejó para el suelo en cuestión la condición de inedificable por su propietario, esto es, la delimitación de la eficacia y vigencia de tal situación en el tiempo, así como que el fundamento de la posibilidad que el legislador confiere al titular del dominio de aquélla, quizá sometido al interés público, para

que una vez transcurrido dicho plazo conmine a la Administración a actuar efectiva y concretamente, y para que, en su caso, recupere el pleno ejercicio de sus facultades respecto del terreno de su propiedad, no puede ser otro que la consideración por parte del legislador de que en aquel plazo está precisamente el límite admisible en derecho de la primacía del interés público sobre el derecho privado...».

No obstante, estimamos que del contexto del articulado de la Ley del Suelo, y no sólo del artículo 61, se desprende una interpretación radicalmente diferente y novedosa con respecto a la propiedad del suelo urbano, ya apuntada por algún sector de la doctrina.

La exposición de motivos de la Ley del Suelo ya explicaba que «la Ley configura las facultades dominicales sobre los terrenos según su calificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo. Las limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana y, por tanto, no dan lugar a indemnización».

Es decir, que no es que la Ley del Suelo haya creado un conjunto de limitaciones más, en este caso en virtud del interés público urbanístico, que afectan, desde fuera, al derecho de propiedad privada, sino que la propia Ley, y en virtud de ella los planes, configuran «ex novo» al derecho de propiedad a efectos urbanísticos, crean su contenido; y, por lo tanto, las obligaciones urbanísticas impuestas a los propietarios o las limitaciones que su derecho tenga, o, como ha dicho García de Enterría, sus límites o confines, previa la oportuna igualación a través de la reparcelación, son contenido normal del derecho de propiedad privada a efectos urbanísticos. No hay limitaciones desde fuera, sino que desde el Plan se define qué es el derecho de propiedad.

Subsiste el derecho de propiedad, como disponen nuestros textos legales constitucionales, pero

para su regulación, para ver su contenido, no hay que ir primariamente al concepto omnicomprendido del Código Civil, sino al Plan, a la calificación urbanística que el suelo tenga.

Desde este punto de vista no cabe duda que hay que considerar que el artículo 56 de la Ley del Suelo es un contrasentido; mejor acaso, un gazapo que pudo escapársele al legislador, y no sería éste el único, demasiado influido por la precedente legislación urbanística contenida en la legislación de Régimen Local.

Es decir, «a priori» el suelo es rústico; sin más posibilidad de aprovechamiento que el volumen de  $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$ , con las demás limitaciones que a tal aprovechamiento impone el artículo 69 de la Ley del Suelo. En tanto en cuanto el Plan lo dispone cabrá un superior aprovechamiento cuantitativo y cualitativamente considerado o una disminución del aprovechamiento mínimo antes fijado. En tanto en cuanto se minoren las facultades restringidas de edificación que otorga el artículo 69, habrá derecho a que se indemnizen tales limitaciones, pero no en otro caso.

Lo que no cabe pensar es que ante una minoración o una prohibición de aprovechamiento alguno impuesta por un Plan de Ordenación quepa, por el transcurso de un plazo sin que se indemnice tal negación de aprovechamiento, que se recuperen unas facultades que anteriormente no se tenían ni que nazca el derecho del particular a exigir que se modifique el Plan.

El particular tendrá el derecho, que le reconoce el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, a que se le indemnice la lesión sufrida, que determina el artículo 71 de la Ley del Suelo en relación con el artículo 69 de la misma, de acuerdo con el procedimiento que se señala en la Ley de Expropiación, pero en absoluto po-

drá recuperar algo que el Plan no le ha concedido.

Por interpretarlo así la Administración, es por lo que ha parecido coherente en el proyecto de ley de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana suprimir el artículo 56 de la Ley de 12 de mayo de 1956, que resultaba extraordinariamente perturbador dentro de los principios que sobre régimen del suelo había implantado aquella Ley.

2. Problema diferente, por ser de más difícil interpretación, es el de definir el régimen de las modificaciones del aprovechamiento a que pueda dar lugar la revisión y modificación de los planes.

El hecho es que las modificaciones de planeamiento que supongan una minoración del aprovechamiento concedido por un Plan anterior darán lugar a las oportunas indemnizaciones en cuanto suponen privación de derechos o intereses patrimoniales legítimos, ya que si el derecho de propiedad a efectos urbanísticos es configurado por el planeamiento, una vez determinado su alcance y contenido no podrá ser atacado si no es mediante la oportuna indemnización expropiatoria.

En este sentido el Tribunal Supremo ha indicado que «lo que en modo alguno puede tener la formulación del Plan es un efecto confiscatorio con respecto a valores ya existentes y que la propia Ley representa, sin perjuicio, naturalmente, de su decisiva virtualidad en orden a determinar la ordenación y posibilidades de utilización de los terrenos» (S. T. S. 5 de noviembre de 1969).

Ahora bien, el aprovechamiento que los planes otorgan ¿confiere un derecho inmediato y real al particular o, por el contrario, concede solamente expectativas de derecho, que se condicionan para su transformación en derechos efectivos, a la ejecución física del Plan y a la transformación del suelo rústico en suelo urbano, es decir, a su consolidación?





De la Ley del Suelo parece que puede desprenderse que el Plan no concede expectativas, sino derechos, bien que el ejercicio de éstos quede condicionado a la explicitación de los mismos a través del planeamiento parcial y, posteriormente, a la ejecución de la urbanización del suelo y a las cesiones correspondientes. El hecho de que no exista plazo de caducidad alguno para el ejercicio de tales derechos supone, evidentemente, una grave dificultad para la planificación en tanto en cuanto la libertad del planeador se ve sensiblemente disminuida por las calificaciones efectuadas en el planeamiento anterior, por lo que en muchas ocasiones el proceso de revisión legal de un Plan que se haya redactado con una cierta rigidez y sobre la totalidad del término municipal no tiene otro campo de actuación que el referente al suelo rústico, sin posibilidad de reconsiderar las decisiones adoptadas sobre el suelo urbano o de reserva urbana.

Por ello es importante y supone un paso más en la adecuación del derecho de propiedad a los intereses de la colectividad la modificación que en este sentido pretende introducir el proyecto de ley de reforma de la Ley del Suelo, al establecer, de una parte, el principio de que el planeamiento no concede

directamente el derecho a edificar, y de la otra, la caducidad de las expectativas que confieren los planes.

Tales principios se desarrollan en la exposición de motivos del referido proyecto en la siguiente forma:

«La aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho a edificar se condiciona, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio Plan.

La expectativa de destino urbano se produce escalonadamente en varios momentos. El Plan General, salvo en suelo urbano, y en su caso el Plan Director, vinculan negativamente determinados terrenos, cerrando la posibilidad de su futura urbanización. Para los demás se limitan a orientar el criterio de futura programación, pero sin prejuzgar ninguna expectativa concreta.

La regulación del uso de unos terrenos a nivel de Plan Parcial consolida de forma concreta la expectativa de urbanización. Sin embargo, esta expectativa tampoco es defi-

nitiva si no va inmediatamente seguida de la ejecución de la urbanización y del cumplimiento por el propietario de sus obligaciones y cargas. Por el contrario, queda condicionada a unos plazos de caducidad que permiten, frente a su titular, reintegrar los terrenos automáticamente a su primitiva situación de rústicos en el caso de que la ejecución del Plan se viese frustrada. Ese plazo de caducidad tiene un efecto de garantía múltiple: para la seguridad del tráfico jurídico este plazo garantiza que, antes de su transcurso, cualquier reducción del aprovechamiento implica expropiación y, por lo tanto, tiene que ser indemnizado por la Administración que adoptó la decisión. Para el interés público, asegurando, de una parte, que transcurrido dicho plazo se podrán reconsiderar las circunstancias y adoptarse una nueva decisión sin ninguna cortapisa, y de otra, reduciendo considerablemente el riesgo y la trascendencia de las calificaciones que no vayan seguidas de inversiones efectivas e inmediatas y estimulando de un modo indirecto, que se espere eficaz, la necesaria oferta de suelo.»

## 2. Reseña de criterios jurisprudenciales

### Planeamiento

Dentro de los principios que informan nuestra L. S., figuran los de respeto a la propiedad privada y subsidiariedad, mera secuela este segundo del primero, aunque debidamente armonizados con los inte-

reses colectivos y sociales. Por ello la S. 21-3-1972 (A. 1426) considera las posibilidades de urbanizar y edificar como facultades del derecho de propiedad en su aspecto urbanístico, aunque en este aspecto el derecho de propiedad está sujeto a las limitaciones establecidas por la L. S., y en su virtud, por los planes,

constituyendo «el contorno normal del derecho de propiedad en su aspecto urbanístico». Es decir, tales limitaciones no tienen el sentido clásico de restricciones al absoluto derecho de propiedad, sino que prefijan, modelan, delimitan de antemano su verdadero y normal contenido, teniendo en cuenta su función