

Puntualizaciones a un artículo publicado en el n.º 1-81

por Carlos Sánchez Casas

El artículo que bajo el título «La calificación de Suelo, los Sistemas Generales y el Aprovechamiento medio» que apareció en el núm. 1/81 fue escrito con bastante anterioridad. El tiempo transcurrido y el desarrollo de la doctrina durante el mismo, obliga a unas breves puntualizaciones que no cambian en lo fundamental la opinión defendida en el mismo.

1. SOBRE EL CONCEPTO DE CALIFICACION

Tas el empleo confuso que de los términos clasificación y calificación hacia la Ley del Suelo de 1956, muchos autores han creído ver en el Texto Refundido de la Ley, luego de la reforma de 1975, una clarificación del contenido significativo o semántico de los mismos. Esta clarificación habría asignado los siguientes significados:

Clasificación «Categorización del suelo según su destino urbanístico básico, es decir, divisiones en los tipos de suelo urbano, urbanizable, programado o no, y no urbanizable» (1).

Calificación «Subdivisión en zonas de las anteriores clases, categorías o tipo de suelo, para la asignación a aquellas de específicos contenidos o aprovechamiento urbanísticos» (1).

(1) Luciano Parejo y García Enterría. Lecciones de Derecho Urbanístico. Tomo I, pág. 423.

En mi opinión estos significados no corresponden (sobre todo, el término calificación), al que las atribuye el Texto Refundido, de forma que, bajo una pretendida clarificación, se han oscurecido realmente las funciones que la Ley atribuye ya a los diferentes tipos de planes y el papel de cada uno de ellos en la determinación del contenido urbano del derecho de propiedad.

El Texto Refundido ha superado el tratamiento confuso que, como hemos dicho, la Ley de 1956 daba a ambos términos, es decir, cada uno de ellos tiene ahora un significado diferente que no se confunde con el del otro (2), pero ello no quiere decir que el significado de cada término haya quedado estrictamente aclarado y mucho menos en el sentido anteriormente transcrito.

En mi opinión es una tesis más clarificadora aquella que sostiene para el término «calificación del suelo» el significado de «otorgamiento al suelo de una determinada cualidad, entendiendo por cualidad un modo de ser jurídicamente definido de una persona, de una cosa o de una relación jurídica, del cual el ordenamiento hace presupuesto para la aplicación de disposiciones generales o particulares a la persona, a la cosa o a la relación jurídica de que se

(2) En la Ley de 1956 esta confusión era evidente. Así, por ejemplo, en su artículo 62 señalaba que «el territorio se clasificará en urbano, de reserva urbana y rústico», mientras en el 64 hablaba de que

trate (3), en otras palabras el acto o actos a través de los cuales se fija, por el planeamiento, el contenido urbano del derecho de propiedad (4).

La calificación necesita para su total concreción en el espacio y el tiempo de, como se decía en el artículo anterior:

1.º La clasificación del suelo.

2.º La fijación de unas condiciones urbanísticas (de uso, volumen, estéticas, etc.).

Coherentemente con este significado, el texto refundido mantiene el artículo 61 de la Ley de 1956 —art. 76 en el T.R. (5)— que señalaba que «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley o, en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios».

«constituirán el suelo de reserva urbana los terrenos comprendidos en un Plan General de Ordenación para ser urbanizados o no calificables de suelo urbano».

(3) Romero Saura. La Calificación Urbanística del Suelo.

(4) Según puede leerse en la exposición de motivo de la Ley de 1956 «La Ley del Suelo configura las facultades dominicales sobre los terrenos según su calificación urbanística, constituyendo un «estatuto jurídico del suelo».

Asimismo debe interpretarse el artículo 60.1 cuando prescribe que «los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan General, que resultaren disconformes con el mismo, serán *calificados* como fuera de ordenación». Es ciertamente difícil mantener que el concepto «fuera de ordenación» sea una específica forma de aprovechamiento urbanístico. Parece más lógico interpretar que cuando se califica a un edificio como «fuera de ordenación» se le está asignando un determinado estatuto jurídico que reconoce, durante todo el período de vida de dicho edificio, el contenido urbano del derecho de propiedad vigente en la fecha en que se concedió la licencia y materializado en el mismo.

Incluso lo dispuesto en el artículo 48.1. del Reglamento de planeamiento es perfectamente acorde con este significado del término calificación, pues en tanto en cuanto el Plan Parcial viene a concretar espacialmente, en el ámbito del sector, las condiciones generales de uso y volumen previamente fijadas para el mismo por el Plan General, viene a completar la calificación del suelo iniciada mediante la clasificación.

Los planes que califican «originariamente» el suelo son: el Plan General y las Normas Subsidiarias y ambos sólo en las clases de suelo urbano y no urbanizable, cuando no precisen de un desarrollo en detalle posterior mediante Planes Especiales, y en los Sistemas Generales, sea cual fuera la clase de suelo en la que estuvieran incluidas.

En el caso de los Proyectos de Delimitación, entiendo que siempre y cuando vayan acompañados de ordenanzas y regulación de usos y volúmenes edificables, cabe hablar de calificación originaria.

El resto de los planes y los ya citados en las clases de suelo y circunstancias no incluidas anteriormente, no califican «originariamente», sino que precisan bien de un plan previo que clasifique (caso de los Planes Parciales y Especiales) bien de un Plan posterior que concrete a nivel de parcela las condiciones de uso y volumen (caso de Planes Generales y Normas Subsidiarias en suelos urbanizables, y, en su caso, urbanos).

Algunos autores han defendido la tesis del Estudio de Detalle como mero acto administrativo por el que en aplicación del artículo 81.2 L.S. se fija con carácter general y definitivo el suelo urbano (6).

En mi opinión, la dificultad fundamental para mantener la citada opinión es el grado de libertad real existente en la determinación del 50 % del suelo no consolidado cuya elección constituye un verdadero acto de

ordenación, con lo que es difícil de mantener que «la ordenación urbanística en este caso sea establecida directamente por la norma legal».

Finalmente, con relación a este tema, me reafirmo en la opinión de que la existencia de Delimitación de Suelo Urbano es condición previa para la existencia del contenido urbano del derecho de propiedad según la Ley de 1975, si bien hasta tanto este se haya producido, seguirá vigente, la calificación efectuada directamente por la Ley de 1956.

2. SOBRE LOS SISTEMAS GENERALES

La función del Plan General como instrumento de planeamiento municipal se lleva a cabo mediante el establecimiento de tres determinaciones fundamentales:

- 1.—La Clasificación del Suelo.
- 2.—El Programa de actuación.
- 3.—La Definición de la Estructura General y Orgánica del territorio.

Son tres determinaciones ligadas entre sí, pero que abarcan tres esferas diferentes (por predominancias).

Esfera jurídica - clasificación del suelo.
Esfera socio-económica - Programa de Actuación.

Esfera urbanístico-territorial - Estructura General y Orgánica.

Esta diferencia de esferas de referencia está reconocida implícitamente en el Reglamento de Planeamiento. Artículo 26.2 cuando se declara que la definición de los Sistemas Generales determinantes de la estructura General del territorio se formulará sin perjuicio de la clasificación del suelo, de cuya lectura no debe inferirse que los Sistemas Generales son una clase más de suelo sino que la definición de la Estructura General y Orgánica del territorio no debe supeditarse a la Clasificación del Suelo porque ambas determinaciones se refieren a aspectos o esferas distintas. La exigencia de la definición de dicha estructura pretende salvaguardar la coherencia urbanístico-territorial de la realidad que se planifica, la del Programa de actuación pretende asegurar su viabilidad socio-económica y clasificación del suelo y su posterior calificación a través de la fijación de condiciones de uso y volumen, garantizar su viabilidad jurídica en el marco de un sistema basado en la propiedad privada.

Los Sistemas Generales no son una clase de suelo distinta de las previstas por la Ley (Urbano, Urbanizable y no urbanizable), pero sí suponen la asignación a una superficie específica de suelo de unas condiciones urbanísticas concretas, lo que significa que

(6) Vid (1).

en dicho suelo el Plan realiza la calificación «originaria», aunque no iguale el contenido del derecho de propiedad en todos los elementos del sistema, ya que no todos deben incluirse en la misma clase de suelo (7).

3. SOBRE ADAPTACION Y REVISION

En relación al artículo 87 de la Ley, sólo unas breves notas sobre el tema para *indicar* que, en mi opinión, los términos Adaptación y Revisión se refieren a esferas distintas. Así, mientras en el contexto del planeamiento, la adaptación es un término originariamente jurídico con connotaciones urbanísticas (8), el de Revisión es originariamente urbanístico con connotaciones jurídicas. En este sentido no cabe el planteamiento de la disyuntiva Adaptación - Revisión en términos exclusivamente jurídicos. El Plan deberá mantenerse o revisarse en función de que, *urbanísticamente* responda o no a la problemática de la Realidad Urbana concreta de que se trate, pero en ningún caso, en función de la aparición o no de una nueva Ley del Suelo. Cuando la Ley del Suelo en su disposición transitoria 1.ª determina la necesidad de adaptación, lo hace, precisamente, para aquellos casos en que el Plan responda, en su redacción actual, a los problemas de la Realidad Urbana que planifica, Planes en los que, de no ser por la aparición de la nueva Ley, no habría necesidad de ninguna variación sustancial. Es evidente, que en aquéllos otros en que el Plan no responda a las necesidades de la ciudad, será necesaria la *revisión*, pero no por imperativo legal, sino *por imperativo urbanístico* y la legislación aplicable será la vigente en el momento en que se inicia la revisión. Si esta revisión se produce antes de transcurrido los plazos de programación será plenamente de aplicación los dispuesto en el artículo 87.2.

(7) Los sistemas generales para su ejecución requieren bien incluirse en sector a desarrollar por Planes Parciales, bien a través de la realización de Planes Especiales que en mi opinión deberán abarcar una misma clase de suelo (La Ley habla de Planes Especiales no de Plan Especial).

En el caso excepcional de Planes Especiales en desarrollo directo de Planes Directores Territoriales, entiendo que no se trata de expropiación urbanística, ya que no se ha producido la clasificación y, por tanto, tampoco la calificación, en consecuencia habría que valorar con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa.

(8) Evidentemente, el término urbanístico tiene también un contenido jurídico, pero aquí se hace referencia a todo el resto de aspectos técnicos, económicos, sociológicos, etc., que conlleva el Planeamiento.