

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA LEY DEL SUELO PARA REALIZAR UNA POLITICA CONSERVACIONISTA DE LAS AREAS URBANAS*

Por José Martínez Sarandese**

En este momento, en el que se plantea la modificación de la legislación urbanística, no resulta ociosa una reflexión sobre las posibilidades y limitaciones de la Ley del Suelo para ordenar el suelo urbano en el marco de una política conservacionista de nuestras ciudades.

Con este fin se distinguen tres grupos de artículos de la Ley:

- El primer grupo, que comprende los artículos cuyo contenido establece las bases para realizar dicha política de forma coherente con las funciones enunciadas en el artículo 3.2. de la Ley, a saber: a) procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad; b) impedir la desigual distribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos; d) afectar el aumen-

to del valor del suelo originado por el planeamiento al pago de los gastos de urbanización; y e) asegurar el uso racional del suelo en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población.

- El segundo grupo, que comprende los artículos que pueden conservarse en su redacción actual pero necesitan pequeñas precisiones y adiciones en su texto, y
- El tercer grupo, que comprende los artículos que es necesario modificar.

LAS BASES DE UNA POLITICA CONSERVACIONISTA DE LAS AREAS URBANAS EN LA LEY DEL SUELO

Aunque existe un lugar común bastante extendido entre los urbanistas, que es la insuficiencia de la Ley del Suelo para llevar a cabo una política conservacionista en nuestras ciudades, una lectura atenta de determinados artículos permite precisar ciertas posibilidades inéditas que su texto contiene.

En efecto, una lectura coherente de los artículos, 3, 11, 12, 23, 58, 60, 73, 87, 105, 117, 120, 181,

(**) Arquitecto.

(*) Artículo basado en el trabajo "Suelo urbano. Problemas y propuestas para completar su tratamiento en la legislación urbanística", realizado en diciembre de 1982, en colaboración con María Agustina Herrero Molina, para la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo.

182 y 199 pone de manifiesto las posibilidades inexploradas hasta la fecha que se exponen a continuación.

La ordenación de la diversidad tiene cabida en la Ley del Suelo

Uno de los mayores defectos que se observan en los Planes Generales vigentes y en redacción es la regulación uniforme de las condiciones de uso y volumen de las distintas zonas del suelo urbano. Dicha uniformidad, que se regula generalmente al alza, por encima de los volúmenes y de los usos existentes, ha originado y origina expectativas de incremento de volumen y de cambios de uso son el origen de la mayor parte de los derribos y de las sustituciones de edificios producidos en los núcleos urbanos.

La ordenación general uniforme del suelo urbano contrasta con la diversidad de los tipos edificatorios que han sido construidos durante las distintas etapas de formación y de transformación de los núcleos urbanos, de acuerdo, en la mayor parte de los casos, con las reglas que eran aplicables en cada momento.

Sin embargo, el apartado e) del punto dos del artículo 3, que procede de la Ley de 12 de mayo de 1956, determina como una facultad concerniente al planeamiento "Establecer zonas distintas de utilización según la densidad de la población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que puede ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada especie de los mismos (1) en toda la zona".

La ordenación general uniforme para cada especie de edificio en lugar de para cada zona, como se ha entendido y entiende hasta la fecha, puede suponer la inversión conceptual de una práctica viciosa que ha originado la mayor parte de los problemas en los espacios privados del suelo urbano.

Una lectura conservacionista del texto conducirá a entender por especie de edificio cada uno de los tipos edificatorios, tanto funcionales como morfológicos, que se han desarrollado en las distintas etapas de formación de los núcleos urbanos.

La referencia de las ordenaciones generales uniformes a cada especie de edificio tal como es en la realidad permite matizar la regulación de los espacios privados del sector del suelo urbano que se conserva, sobre el que no se prevén actuaciones urbanísticas, que debe caracterizarse por las diferencias de aprovechamiento que actualmente tiene cada finca, como resultado de la consolidación de unos derechos posibles en un momento determinado, y que es necesario conservar como un hecho distintivo de un proceso histórico complejo.

La asunción del volumen edificado existente en la mayor parte del suelo urbano.

El artículo 11.1 establece que "los Planes Generales Municipales tiene por objeto específico, en el

suelo urbano, *completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso* de los terrenos y de la edificación; *señalar* la renovación o *reforma interior* que resultare procedente; definir aquellas partes de la estructura general del Plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución.

Es necesario subrayar que el texto se refiere, en primer lugar, a completar una ordenación, que sólo puede ser la existente, la que está consolidada, y, *exclusivamente*, mediante la regulación del uso y no del volumen, y, en segundo lugar, a la renovación.

De esta forma se presume una división del suelo urbano en dos categorías de suelo: una, ordenada previamente, en la que se asume que existen unos contenedores físicos con unos volúmenes determinados que permanecen —los edificios—, en los que se puede regular el uso, y otra, en la que se renueva lo existente con las limitaciones del artículo 23, cuya ejecución requiere programas y medidas concretas de actuación.

La primera categoría de suelo, que debe comprender la mayor parte del suelo urbano, podría denominarse suelo urbano protegido, de forma semejante a determinadas áreas de suelo no urbanizable. En ella solamente se realizarán obras de reforma, conservación y de sustitución idéntica de los edificios existentes que estén arruinados.

La segunda categoría de suelo, suelo urbano renovado, comprendería todas las áreas en las que se prevé una actuación urbanística, ya sea ésta en los espacios públicos —urbanización o reurbanización—, en los espacios privados —edificación o reedificación— o en ambos.

Las áreas de actuación pueden caracterizarse en función de los objetivos perseguidos en cada caso, que, de forma genérica, pueden asimilarse a los de los planes especiales previstos en la Ley.

De acuerdo con el apartado d) del punto uno del artículo 12 "los Planes Generales Municipales de Ordenación contendrán (...) *medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos, naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto*".

Es evidente que desde una perspectiva conservacionista nada impide que las medidas para la defensa de los conjuntos urbanos se hagan extensivas a la totalidad del suelo urbano, excepto aquél comprendido en las áreas de reforma interior o de actuación urbanística.

La contradicción que pudiera entenderse que existe entre lo expuesto y el texto del apartado f) del punto dos. uno del artículo 12 no es más que aparente, ya que "*la reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen, y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como las características estéticas de la ordenación, de la edificación y su entorno*" es compatible con la conservación de los volúmenes existentes en el suelo protegido, pues la reglamentación puede remitirse a las características de los edificios construidos.

Es conveniente tener en cuenta, además, que

(1) Los subrayados de los textos legales reproducidos son del autor del artículo.

dichas precisiones son indispensables en el ámbito de las operaciones de reforma interior.

Todos estos pormenores se precisan al final de dicho artículo, cuando se establece la necesidad de expresar *las determinaciones que conserven, modifiquen y perfeccionen la ordenación existente*.

El objeto de los Planes Especiales de Reforma Interior limita las posibilidades de actuación en suelo urbano.

La denominación Plan de Reforma Interior está vinculada a una experiencia que en la mayor parte de las ocasiones ha estado estrechamente relacionada con el destrozado de los núcleos urbanos, ya que mediante documentos con ese nombre se han generado grandes expectativas de incremento de los volúmenes edificados y de cambios de uso que han desnaturalizado el carácter originario del centro de nuestras ciudades.

Sin embargo, el artículo 23 establece que "los Planes Especiales de reforma interior *tienen por objeto* la realización en suelo urbano, por las Entidades Locales competentes, de operaciones encaminadas a *la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación y estética y mejora del medio ambiente o de los servicios públicos* u otros fines análogos".

De la lectura de este texto se deduce que los fines análogos deberán ser de interés público, como los enunciados, entendiéndose por descongestión la reducción de las densidades, ya sean de población, laboral o de circulación de automóviles. Consecuentemente con este enunciado debe entenderse que el saneamiento de los barrios insalubres no debe implicar el incremento de densidades y que la solución de los problemas de circulación no pasa en ningún caso por la ampliación de la superficie disponible para la circulación de vehículos, a costa de la superficie destinada a los usos peatonales y ornamentales, ni por la desaparición del arbolado y mobiliario urbano.

Las limitaciones impuestas por el objeto de los Planes Especiales de Reforma Interior, que sólo podrá ser de interés público, son trasladables al ámbito de las operaciones de reforma interior delimitadas en suelo urbano, aunque sus determinaciones figuren en el propio Plan General.

En consecuencia, de la lectura de los artículos glosados se deduce que el suelo urbano puede dividirse en dos categorías: una, de suelo urbano protegido, en la que no se permiten actuaciones urbanísticas, y otra, de suelo urbano renovado, donde sólo se permiten actuaciones urbanísticas de interés público.

La ordenación debe ajustarse a la realidad.

La limitación tercera del punto uno del artículo 58, que establece que "cuando el descubrimiento de usos no previstos al aprobar los planes fuese de tal importancia que altere sustancialmente el destino del suelo, *se procederá a la revisión de aquéllos*, de oficio o a instancia de parte, *para ajustarlos a la nueva situación*", no ofrece la menor

duda sobre la hegemonía de la ciudad de hecho sobre la ciudad de derecho, en contra de lo que se ha entendido hasta la fecha, al hacer prevalecer las determinaciones de los planes sobre la realidad, en contradicción con ésta.

De esta forma se confirma, una vez más, el carácter conservacionista que deben tener las determinaciones de los planes, especialmente en suelo urbano.

La demolición de edificios sólo es posible cuando existe disconformidad con el Plan y éste lo permite.

Del punto cuatro del artículo 60, que establece que "*cuando la disconformidad con el Plan no impida la edificación en el mismo solar que ocupa el edificio, el propietario podrá demolerlo sometiéndose al Plan de Ordenación (...)*", se deduce, sin lugar a dudas, que la demolición de un edificio es un acto posible cuando aquél se encuentra fuera de ordenación y, desde luego, sometiéndose en todo caso a las determinaciones del Plan.

La aplicación de esta determinación en términos coherentes con el principio conservacionista asumido en este escrito permite concluir que la demolición no es posible en el suelo urbano protegido, ya que se supone que no existen edificios disconformes con el Plan, o, mejor dicho, que el Plan no califica a ningún edificio como fuera de ordenación, debido a que la ordenación general uniforme para cada especie de edificio corresponde a las características de los distintos tipos edificatorios existentes.

La disconformidad entre el Plan y los edificios solamente podrá producirse en el suelo urbano renovado, única situación en la que el Plan puede prever actuaciones que exijan la demolición de edificios existentes.

En consecuencia, en el suelo urbano protegido solamente se permitirá la sustitución de edificios por otros de características semejantes.

Esta interpretación del texto es la única coherente con lo expuesto hasta el momento y con la obligación de conservar los edificios impuesta por los artículos 181 y 182.

Las nuevas construcciones deben adaptarse al ambiente en que estuvieran situadas.

Aunque el artículo 73 establece que "las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, *histórico*, arqueológico, típico o tradicional *habrán de armonizar con el mismo*" la determinación puede hacerse extensiva al conjunto urbano, pues nada impide considerar a éste como un grupo de edificios de carácter histórico.

De forma semejante debe asumirse que no se permitirá que la situación, masa, altura de edificios, muros y cierres desfigure las perspectivas que ofrecen los conjuntos urbanos de características tradicionales pues nada impide que cualquier conjunto pueda tener la consideración de tradicional.

La generalización de dichas determinaciones permite valorar en todas sus dimensiones las áreas urbanas existentes, que predeterminan las características de todo lo que se construya nuevo median-

te la definición que el Plan puede efectuar del término “armonizar” y de la expresión “desfigurar la perspectiva”.

De acuerdo con este texto lo nuevo debe estar conformado por la realidad, a partir de la cual se definirán las reglas de las actuaciones urbanísticas.

Los mecanismos de indemnización solamente afectan al suelo urbano renovado.

El punto uno del artículo 87 establece que “la ordenación del uso de los terrenos y construcciones (...) no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización (...). Los afectados tendrán, no obstante, derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en la Ley”.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 120.1, solamente los propietarios de suelo urbano renovado (de reforma interior) tendrán que soportar las cargas de planeamiento, ya que sólo los propietarios de terrenos afectados por una actuación urbanística están sujetos al cumplimiento de las cargas de efectuar las cesiones de terrenos que se establecen en la Ley y de sufragar los costes de urbanización.

En justa contrapartida sólo dichos propietarios gozarán de los correspondientes beneficios.

Por eso se establece en el punto dos del artículo 87 que “la modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones establecidas por los Planes Parciales, por los Planes Especiales y por los Programas de Actuación Urbanística sólo podrá dar lugar a indemnización si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución de los respectivos Planes o Programas, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración”.

Se concluye, por tanto, que si no existe ejecución de un Plan, como ocurre en la mayor parte de los terrenos comprendidos en el suelo urbano —suelo urbano protegido—, que no están afectados por ninguna carga de planeamiento, tampoco existe ningún derecho indemnizable.

La asunción por el planeamiento de los derechos consolidados históricamente en el suelo urbano se confirma también en el contenido del punto tres del artículo 87, que establece que “las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados conferirán derecho a indemnización”.

En consecuencia, la regulación correspondiente a las distintas especies de edificios en suelo urbano protegido —no sometido a renovación—, aun en el supuesto de que contuviese vinculaciones o limitaciones singulares, tampoco conferirá derecho a indemnización, siempre que no supusiera restricción del aprovechamiento urbanístico consolidado históricamente en cada finca.

De esta forma se confirma una vez más que los mecanismos de distribución de la Ley únicamente son aplicables a las áreas en que se produce un cambio, que, en suelo urbano, solamente puede

tener las características de la reforma interior con las limitaciones expresadas en el artículo 23.

En la valoración del suelo urbano se confirma la existencia de dos categorías de suelo urbano.

El punto dos del artículo 105 establece que “el aprovechamiento que, en todo caso, servirá de base para la determinación del valor urbanístico (...) será (...) en suelo urbano *el permitido por el Plan o, en su caso, el aprovechamiento medio fijado a los polígonos o unidades de actuación sujetos a reparcelación (...).*”

Una lectura del texto coherente con lo expuesto hasta ahora permite diferenciar un doble tratamiento de los terrenos situados en suelo urbano: unos, comprendidos en el suelo urbano protegido, no sometidos a ningún tipo de actuación, caracterizados por un aprovechamiento particular, consolidado históricamente, que corresponde a una especie de edificios, y, otros, comprendidos en las unidades de actuación, cuyo aprovechamiento se independiza de su calificación urbanística.

La delimitación de los polígonos como unidades de actuación puede asumir la discontinuidad característica de las actuaciones en suelo urbano.

De los requisitos exigidos en el punto dos del artículo 117 para delimitar los polígonos no se deduce en ningún caso que éstos tengan que tener el carácter geométrico que generalmente se les atribuye.

En efecto, en la medida en que no son entidades geométricas sino unidades de actuación no existe límite alguno para realizar su delimitación en suelo urbano de forma discontinua, siempre que cumplan los requisitos establecidos: que por sus dimensiones y características de la ordenación sean susceptibles de asumir las cesiones de suelo derivadas de las exigencias del Plan; que hagan posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización y que tengan entidad suficiente para justificar, técnica y económicamente, la autonomía de la actuación.

A estos efectos no debe olvidarse la precisión que se realiza en el apartado VI de la exposición de motivos de la Ley, que configura el concepto de “polígono” como “unidad de actuación” sumamente flexible dentro del planeamiento y que encomienda a los planes su determinación concreta con el solo requisito de que cuenten con una extensión que justifique su autonomía y sean capaces de asumir las cesiones derivadas de los Planes.

El polígono así concebido debe comprender en suelo urbano todos los terrenos sobre los que se programa una actuación, aunque aquellos no sean contiguos. El criterio de delimitación del polígono de actuación en suelo urbano vendrá determinado exclusivamente por los objetivos que se quieren alcanzar en cada caso.

La referencia a actuaciones aisladas en suelo urbano puede adquirir sentido en este contexto en actuaciones no programadas cuya ejecución exige la puesta en marcha de un mecanismo particular que, de acuerdo con el contenido del artículo 134.2, se resuelve por el sistema de expropiación.

El deber de conservar sólo es coherente con el suelo urbano protegido.

El artículo 181 establece que *“los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad”* y *“los Ayuntamientos y, en su caso, los demás Organismos competentes, ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellos en condiciones.”*

Dicha determinación sólo es coherente con un tratamiento del suelo urbano en el que no existen edificios fuera de ordenación —suelo urbano protegido—, por coincidir la ordenación con las características de cada edificio.

El contenido del artículo 182 confirma la obligación de conservar al establecer que *las obras de conservación* por motivos de interés estético *se ejecutarán a costa de los propietarios* si se contuviesen en el límite del deber de conservación, sin necesidad de que aquellas estén previamente incluidas en Plan alguno de ordenación.

Las fincas edificadas y los jardines están excluidos del arbitrio municipal sobre ordenación urbanística.

El último reconocimiento del estatuto específico del suelo urbano protegido —no incluido en unidades de actuación urbanística— se efectúa en el artículo 199, que establece con carácter general el arbitrio sobre ordenación urbanística, al que estarán sujetos todos los terrenos sin edificar enclavados en los polígonos afectados por el planeamiento, excepto los jardines de propiedad particular cuyas plantaciones respondan a un trazado y ordenación adecuados.

DETERMINACIONES DE LA LEY QUE ES NECESARIO COMPLETAR

Independientemente de que algunos de los artículos referidos más arriba pudieran necesitar algún tipo de precisión en su texto que orientara la interpretación de su contenido en una dirección conservacionista, existen otros artículos cuyo contenido es imprescindible completar para precisar el carácter de sus determinaciones. Entre estos últimos destacan los artículos 11, 12, 14, 18, 28, 54, 61, 99, 106, 122, 178, 226 y la disposición final tercera, que se expresan a continuación con las observaciones pertinentes.

La conservación y mejora de los núcleos urbanos debería ser un objeto específico de los planes y de las normas.

En el artículo 11 debería figurar dicho objeto y en el artículo 12 sería conveniente precisar que las determinaciones en suelo urbano respetarán las características actuales de los núcleos, ajustando aquéllas a los usos, volúmenes y trazados históricos, preservando los espacios libres y el arbolado existente.

Las dotaciones en suelo urbano deben de ser complementarias de las existentes.

Sería conveniente establecer con toda urgencia

los criterios con arreglo a los cuales los Planes Generales han de fijar la cuantía de las reservas y previsiones aplicables al suelo urbano y señalarlo en el artículo 12, de tal forma que en los polígonos de actuación se aseguren dotaciones mínimas equivalentes a las del suelo urbanizable, conforme se expresa en los artículos 13 y 75.

Las ordenaciones de volumen en suelo urbano deberían respetar las condiciones de entorno.

En el artículo 14 debería precisarse el tipo de perjuicios que no se pueden ocasionar a los predios colindantes —todos aquellos que entrañan una reducción de la intimidad, de soleamiento o de vistas de un predio—.

Conveniencia de las normas especiales para la conservación, restauración y mejora de los edificios y elementos naturales y urbanísticos.

La redacción y aprobación de las normas de carácter nacional previstas en el artículo 18.2 permitiría disponer de forma inmediata de un marco de referencia para las actuaciones que más se repiten y son el origen de la mayor parte de las transformaciones negativas que han sufrido los núcleos urbanos.

En este sentido merecen una atención especial los espacios públicos que, a pesar de constituir el mayor patrimonio colectivo, han sido profundamente degradados.

Necesidad de facilitar la participación en las actuaciones en suelo urbano.

Con el fin de asegurar la mayor participación de los interesados y con el fin de contrastar las opiniones de la población afectada desde el inicio de cualquier actuación, sería conveniente institucionalizar la necesidad del avance definido en el artículo 28.1 en cualquier actuación en suelo urbano, que debería ser sometido al público antes de producirse la aprobación inicial del Plan prevista en el artículo 41.

La condición de interesado debería hacerse extensiva a los arrendatarios y titulares de derechos, a los que se debería hacer la citación personal prevista en el artículo 54.1.

La situación fuera de ordenación en suelo urbano sólo puede tener carácter excepcional.

Sería conveniente precisar que la situación de industrias emplazadas en zona no adecuada definida en el artículo 61.1 solamente podrá producirse debido a condiciones de incompatibilidad con los usos dominantes en la zona respectiva.

Las actuaciones anticonservacionistas deberían ser “castigadas”.

Sería conveniente precisar que la valoración de obras, edificaciones, instalaciones y mejoras que no puedan conservarse a que hace referencia el apartado f) del punto uno del artículo 99 y el punto uno del artículo 106, se deberían valorar en su precio de sustitución, es decir, mediante el mecanismo más oneroso.

Desde el punto de vista conservacionista el arbolado merece especial atención, debido a que, al contrario de lo que ocurre con los demás elementos, que ven reducido su valor con el paso del tiempo, los árboles lo aumentan.

Las indemnizaciones a favor de los arrendatarios urbanos, establecidas en el punto dos del artículo 106, deberían permitir satisfacer las necesidades creadas —reajustamiento— en condiciones semejantes de emplazamiento y calidad que las sustituidas.

Los costes de urbanización deben comprender todos los costes generados por la actuación.

Los costes de urbanización que deben ser sufragados por los propietarios afectados que se relacionan en el punto uno del artículo 122, deberían comprender la canalización telefónica, la conducción del gas, el amueblamiento urbano, la ejecución de los centros docentes, sociales y comerciales, el coste de los Planes Especiales, de los Estudios de Detalle y de los Proyectos de Compensación que fuesen necesarios.

También debería estar sujeta a licencia cualquier intervención sobre el arbolado.

En el punto uno del artículo 178 deberían incluirse entre los actos sometidos a licencia las plantaciones, tala y alteraciones del arbolado, comprendida la poda.

Las infracciones urbanísticas contra la calidad del suelo urbano deben de ser consideradas graves.

Entre las infracciones urbanísticas graves relacionadas en el punto dos del artículo 226 deberían incluirse los actos que constituyen incumplimiento de las normas relativas a la protección de edificios, perspectivas y arbolado, ya sea público o privado; a la adaptación al entorno en lo que se refiere a composición, materiales y colores; a la demolición de edificios; a la separación entre construcciones y entre construcciones y linderos y a interferencia de vistas y soleamiento.

Para conservar y reforzar la diversidad social y funcional de las áreas urbanas.

Entre las reservas a que se hace referencia en el punto uno de la disposición final tercera deberían incluirse reservas para viviendas de carácter social y una dotación mínima de edificabilidad destinada a locales para actividades en plantas bajas, con el fin de asegurar el mantenimiento y reforzamiento de un sistema de actividades locales compatible con el uso residencial, que en la mayor parte de los polígonos urbanísticos periféricos no existe.

DETERMINACIONES DE LA LEY QUE ES NECESARIO MODIFICAR.

Como se verá a continuación existen ocho artículos en la Ley (74, 78, 81, 83, 161, 165, 183 y 228) que es necesario modificar para hacerlos compatibles con una política conservacionista de la ciudad

La altura de tres plantas o la altura media permitidas en los municipios sin Plan o norma, no tienen sentido.

La altura de tres plantas o la altura media permitidas por el artículo 74 en los municipios sin plan o norma urbanística, carecen de sentido, pues, en ese caso, la altura máxima de la edificación debería remitirse al número de plantas dominante (moda) en el núcleo o sector urbano correspondiente, ya que las tres plantas o la media permitidas en la actualidad producen, en muchos casos, un impacto importante en núcleos de tamaño reducido, debido a que la altura de los edificios no sobrepasa las dos plantas e, incluso, una.

Por un criterio restringido de delimitación del suelo urbano.

La determinación de los artículos 78 y 81 respecto a las áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes o en la mitad de su superficie debería suprimirse, para evitar la ambigüedad que entrañan tales definiciones, que permiten abarcar, bajo una misma denominación, áreas absolutamente diferentes, que pueden incrementar el 50 por 100 y el 100 por 100 respectivamente la superficie del suelo realmente consolidado por la edificación.

El perímetro del suelo urbano debería definirse en términos geométricos: por un lado, como la envolvente de las parcelas edificadas y, por otro, como la envolvente de las parcelas urbanizadas, con una profundidad razonable en función de los usos dominantes en el entorno.

Por otra parte, sería conveniente distinguir categorías de suelo urbano en función de su estado y de las actuaciones previstas sobre el mismo.

Teniendo en cuenta el estado de los terrenos que resulta de cruzar los parámetros “urbanizado” y “consolidado” podrían diferenciarse las cuatro categorías siguientes:

- urbanizado consolidado (protegido).
- urbanizado sin consolidar.
- parcialmente urbanizado consolidado.
- parcialmente urbanizado sin consolidar.

En la primera categoría solamente cabrían actuaciones de sustitución, reforma y mejora puntuales; en la segunda categoría cabrían además actuaciones de edificación de nueva planta; en la tercera categoría cabrían las actuaciones de la primera y de urbanización y en la cuarta, las actuaciones de la segunda y de urbanización.

Las cargas de las actuaciones urbanísticas en suelo urbano deben equipararse a las de suelo urbanizable.

Los propietarios del suelo urbano incluido en una actuación urbanística que, de acuerdo con el punto tres del artículo 83, deberán ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente y costear la urbanización, deberían asumir cargas semejantes a las que soportan los propietarios de suelo urbanizable no programado, definidas en el

artículo 146.2, dado que sus beneficios no son iguales sino mayores, ya que, por lo general, encuentran la urbanización ejecutada.

En efecto, es injusto que una actuación que incrementa la demanda social en suelo urbano no tenga que responder a ella en los mismos términos que en suelo urbanizable.

Se entiende que las cargas de una actuación urbanística generadora de cualquier demanda social deben independizarse de las clases de suelo, que corresponden a los distintos tipos de actuación urbanística que puedan producirse en cada caso, ya que la distinción entre el suelo urbano y el suelo urbanizable viene dada por las características de los terrenos sobre los que se actúa; en un caso, sobre un tejido urbano ya conformado y, en el otro, sobre suelo sin urbanizar ni edificar.

En este artículo sería conveniente introducir, de forma semejante que en el artículo 84, la definición de los conceptos de aprovechamiento necesarios para facilitar la gestión urbanística.

Desde la perspectiva de este trabajo, basada en el reconocimiento de la ciudad tal como es, se definiría el aprovechamiento de cada finca en función de las características de los usos y de la construcción que soporta, en consonancia con la regulación de especies de edificios realizada en el artículo 3.

De esta forma se reconocerían los derechos consolidados durante la formación de la ciudad que, necesariamente, habrán de ser dispares, como lo son sus rentas actuales, en correspondencia con los tipos (especies) edificatorios característicos de cada sector urbano y de cada época.

La asimilación de la renta actual del edificio supone el reconocimiento de las condiciones de volumen, de uso y de conservación que, lógicamente, habrán de homogeneizarse en los supuestos de transformación.

De esta forma sólo quedaría por precisar el aprovechamiento correspondiente a las parcelas sin edificar; podrían distinguirse las parcelas sobre las que se ha producido un derribo, cuyo aprovechamiento podría referirse al correspondiente del edificio derribado, y las parcelas que nunca han sido edificadas.

El aprovechamiento de las fincas que se encuentran en el último supuesto podría obtenerse aplicando sobre su superficie el aprovechamiento medio del suelo urbanizable.

Conviene precisar que el aprovechamiento de las fincas definido de esta forma sería independiente de la cabida de las mismas, que podría ser inferior o superior a aquél en función de las conveniencias de la ordenación.

En efecto, para obtener el suelo necesario para crear o ampliar las dotaciones públicas será necesario liberar determinadas fincas, cuyo aprovechamiento habrá de ser transferido y acumulado en otras edificables cuya cabida sea superior a su aprovechamiento, mediante mecanismos de compensación semejantes a los del suelo urbanizable, de los que solamente se distinguirán por su escala más reducida y por el marco discontinuo de las actuaciones.

La cabida de una finca aislada, que estará determinada por el plan, vendrá definida por las características de las fincas colindantes (altura y profundidad edificable).

El buen fin del mecanismo descrito exige necesariamente la programación de todas las actuaciones previstas, incluso sobre solares entre medianeras.

La enajenación de una finca inscrita en el Registro de Solares nunca deberá producir la extinción de arrendamientos.

La enajenación de una finca incluida en el Registro nunca deberá producir la definitiva extinción de los arrendamientos y demás derechos personales constituidos por cualquier título en relación con la misma, conforme establece el artículo 161, sin que repercutan de ningún modo sobre la nueva construcción ni hayan de reservarse en ella locales o habitaciones a los antiguos ocupantes, ya que los efectos de esta medida se han hecho patentes en muchas ocasiones, debido a la aplicación de este artículo para promover desalojos injustificados.

La cesión de terrenos del Patrimonio municipal de suelo debe ser sustituida por la cesión del derecho de superficie.

La cesión de terrenos del Patrimonio municipal de suelo, instrumentada en los artículos 165 a 170, debería suprimirse y ser sustituida por la cesión de derechos de superficie, que permite conservar el dominio municipal del suelo.

Las circunstancias urbanísticas y las condiciones de salubridad no tiene nada que ver con el estado ruinoso de un edificio.

Sería conveniente suprimir la declaración de estado ruinoso en el supuesto de que existan circunstancias urbanísticas o deficiencias de la construcción que afectaran a la salubridad que aconsejan la demolición del inmueble, conforme establece el artículo 183, ya que ambas condiciones no tienen nada que ver con el estado ruinoso de un edificio, que sólo se referirá a sus condiciones de seguridad.

Las multas se graduarán en función de la naturaleza de la infracción.

Si en el punto cinco del artículo 228 se establece que para graduar las multas se atenderá primordialmente a la gravedad de la materia, a la entidad económica de los hechos constitutivos de la infracción, a su reiteración por parte de la persona responsable y al grado de culpabilidad de cada uno de los infractores, carece de sentido establecer en el punto seis del mismo artículo que las cuantías máximas de las multas que pueden imponer los Alcaldes se fijarán en función del número de habitantes de los municipios, sobre todo teniendo en cuenta que la cuantía más elevada puede resultar ridícula.