

La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975

Francisco PERALES MADUEÑO

Abogado.

RESUMEN: La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 fue un acontecimiento jurídico de primera magnitud que introdujo en España, en bloque, un sistema urbanístico completo que, con las dos reformas que luego hubo de sufrir, se mantiene hasta hoy en sus líneas generales. En este trabajo se estudian el proceso recorrido desde entonces hasta la reforma aprobada por la Ley de 2 de mayo de 1975, la incorporación al conocimiento urbanístico de las nuevas instituciones y los problemas que su aplicación puso de manifiesto, que explican la reforma cuyos trabajos se iniciaron en el año 1972 hasta culminar con la aprobación de la Ley en 1975, vísperas del gran cambio político. Durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956 el Estado desarrolló una importante política de creación de polígonos residenciales e industriales con notables excepciones al régimen general. La reforma de 1975 fue otro magno acontecimiento, sin la importancia innovadora de la Ley anterior pero con mayor repercusión. La nueva concepción del derecho de propiedad, la racionalidad del planeamiento general y la gestión integrada son, probablemente, y en síntesis, las aportaciones más importantes de las dos leyes.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Comenzaré la exposición de mi versión del desarrollo administrativo y legislativo urbanístico del período comprendido entre la promulgación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (en adelante LS56) y su reforma, por Ley de 2 de mayo de 1975 (en adelante LrS75), con algunos apuntes introductorios, para la mejor información del lector.

El atalaya privilegiado desde el que asistí a una parte del devenir urbanístico entre los años 1956 y 1975 fue la Dirección General de Urbanismo, a partir de mi incorporación en el año 1963. El azar de unas oposiciones a un determinado cuerpo de la Administración del Estado determinó el punto inicial de una actividad profesional intensamente dedicada, a partir de ese momento, al urbanismo, desde

su vertiente jurídica. Era entonces Director General, Pedro Bidagor Lasarte personalidad básica en la historia del urbanismo oficial español, al frente del cual se mantuvo desde su nombramiento como Jefe Nacional de Urbanismo, en el año 1949, hasta su cese como Director General en 1969, cargo que ostentó desde la creación del Ministerio de la Vivienda en 1957 (1).

La presencia en la Dirección General de Urbanismo a lo largo de aquellos años nos permitió, a quienes luego estuvimos en la primera reforma de la Ley del Suelo, conocer de primera mano el planeamiento municipal, que debía aprobarse definitivamente en el

(1) Sobre la obra y personalidad de Pedro Bidagor Lasarte, quien antecede este artículo con el suyo sobre el período anterior, vide TERÁN TROYANO, Fernando de (1978): 124-132 y 162 ss.; así como una visión de su obra y bibliografía completa, en la Rev. *Urbanismo*, n.º 2, COAM, Madrid.

Ministerio de la Vivienda. A éste correspondía la competencia para la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación Urbana y de los Planes Parciales de la capitales de provincia y ciudades con población superior a 50.000 habitantes. También llegaban a la Dirección General los recursos de alzada interpuestos ante el Ministro contra los acuerdos de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, a las que competía la aprobación del planeamiento municipal de los restantes municipios, y de los Proyectos de Urbanización (Sobre la competencia para la aprobación del planeamiento y proyectos de urbanización *vide* art. 28 LS56) (2).

El centralismo administrativo convertía aquel centro directivo en un excelente punto de observación para conocer la teoría y la práctica urbanística nacional, especialmente, en el terreno del planeamiento. La directa relación con los municipios y con las Comisiones Provinciales de Urbanismo, estas últimas dependientes del Ministerio de la Vivienda e incardinadas en sus Delegaciones Provinciales, ofrecía la posibilidad de seguir el acontecer urbanístico en todas sus dimensiones, aunque la gestión municipal, o en términos más precisos, la ejecución municipal del planeamiento quedase, en situaciones normales, fuera del ámbito competencial del Ministerio.

Las actuaciones urbanísticas directas del Ministerio para la creación de suelo urbanizado se realizaban bajo la dirección y control de la Dirección General de Urbanismo, por la Gerencia de Urbanización, organismo autónomo creado por la Ley de 30 de julio de 1959, transformado en Instituto Nacional de Urbanización por el Decreto-ley de 30 de junio de 1972.

Así, puede decirse que todo el urbanismo nacional era susceptible de conocerse directamente desde aquella Dirección General, sin más excepción que la muy importante, por otra parte, de Madrid, donde la competencia correspondía a la Comisión de Planeamiento y

Coordinación del Área Metropolitana, creada por ley de 2 de diciembre de 1963, y con algunas limitaciones en los casos de las grandes ciudades de Bilbao, Valencia y Barcelona, que contaban, respectivamente, con la Corporación Administrativa Gran Bilbao, (Ley 1 de marzo de 1946), la Corporación Administrativa Gran Valencia (Ley de 14 de octubre de 1949) y la Comisión de Urbanismo de Barcelona, convertida en Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios (Leyes de 3 de diciembre de 1953 y 23 de marzo de 1960) (*vide* GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO 1981: 152-56).

Siendo la Dirección General de Urbanismo un órgano neurálgico, resulta sorprendente la extraordinaria precariedad de medios con que se desenvolvía, lo que explica el agobio que producía la necesidad de despachar los expedientes de planeamiento dentro del plazo de seis meses que establecía el artículo 32 de la Ley del Suelo, cuyo transcurso desencadenaba los efectos del silencio administrativo positivo (3).

En aquellos años iniciales los asuntos de «Comisión Central de Urbanismo» (planeamiento urbanístico general y parcial) dependían de una sección cuyo titular era el arquitecto Rodolfo García-Pablos. Esta unidad era la más importante de la Dirección y en ella informaban varios arquitectos. Del planeamiento especial se ocupaba la sección de Fernando García Rozas y de los trabajos propios de la ordenación territorial -Plan Nacional- Manuel Muñoz Monasterio, mas alejado de los convencionalismos administrativos. La relación de estos arquitectos con el Director General en aquella época de los años sesenta era, de hecho, directa, sin la mediación de las Subdirecciones existentes. La organización y el funcionamiento adquirieron características más administrativas con el nombramiento de Juan Gómez y González de la Buelga como Subdirector de Ordenación Urbana, en el año 1967, salvo error porque cito de

(2) Más adelante se tratará la cuestión de las competencias del Consejo Nacional de Urbanismo y de la Comisión Central de Urbanismo.

(3) Hasta la reforma del Ministerio en época de Vicente Mortes Alfonso, que sucedió a José María Martínez Sánchez-Arjona, la Dirección General tenía una Secretaría General cuyo titular fue José Martín Blanco, que actuaba también como alto

asesor jurídico del Director, una Subdirección General de Ordenación Urbana ocupada, temporalmente, por José Ramón Lasuén, economista y catedrático, y una Subdirección de Régimen del Suelo de la que fue titular Narciso de Fuentes Sanchis, Registrador de la Propiedad. También ocupó el cargo de Subdirector José Luis Rodríguez-Colmenares, jurista y funcionario de la Gerencia de Urbanización.

memoria, siempre bajo la dirección de Pedro Bidagor (4).

A la insuficiencia de medios de la Dirección General ha de añadirse su aislamiento, lo que, sumado a la departamentalización de esta disciplina, exacerbaba la contradicción que se produjo entre los aspectos orgánicos y los funcionales (5).

2. LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 12 DE MAYO DE 1956. LA ORDENACIÓN, EL RÉGIMEN DEL SUELO Y LA GESTIÓN

Como se ha repetido frecuentemente la LS56 vino a establecer, por primera vez en España, un sistema completo de planeamiento y de gestión urbanística, integrado, sistemático y jerarquizado, fuera del cual no cabrían actuaciones independientes o autónomas. Este había sido el designio o el propósito del legislador y así quedaba formulado en el texto legal, que regulaba el planeamiento, el régimen urbanístico del suelo y la gestión, además de otros aspectos complementarios sobre el ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo, la gestión económica, la organización de la Administración urbanística y el régimen jurídico. Como ha señalado la doctrina, la Ley del Suelo representó un enfoque radicalmente nuevo del urbanismo en España, que claramente causó admiración entre nuestros estudiosos, hasta el punto de provocar una recepción inicialmente hostil a la reforma de 1975, a pesar de las ostensibles deficiencias que reveló la aplicación de la Ley, y de las desviaciones en que incurrió la Administración cuando, descendiendo del nivel de la abstracción generalizadora, quiso obtener resultados concretos. A todo ello nos referiremos en los apartados que siguen.

Como justamente recuerda Tomás Ramón FERNÁNDEZ (1974: 23-25), citando sus, como siempre, certeras aportaciones, fue GARCÍA DE

ENTERRÍA (1958 y 1973), quien tempranamente analizó y explico «la entraña del sistema legal», destacando el dato transcendental de que la nueva Ley aportaba «una nueva y radicalmente diferente configuración del derecho de propiedad, haciendo descansar esencialmente el complejo problema de la recuperación de plusvalías en la doble carga de urbanizar y edificar que pesa sobre los propietarios de suelo urbano, cargas cuyo incumplimiento viabiliza la puesta en juego de la potestad expropiatoria por vía de sanción».

Dice T. R. FERNÁNDEZ (1978), que «sobre la calidad técnica de la Ley del Suelo se ha dicho bastante ya» y que esta Ley es «muy exigente, precisamente por su calidad técnica». Es cierto lo que afirma el ilustre profesor, gran conocedor de nuestro derecho urbanístico, sobre la calidad técnica de la Ley. Pero discrepo de sus conclusiones porque el rigor y la calidad técnica de la Ley, de los que deduce la dificultad de su aplicación, no son las verdaderas causas de su reconocido fracaso.

«Cada una de sus técnicas está estrechamente trabada con las demás, lo cual es, sin duda, muy positivo, pero también muy peligroso porque si una de las piezas falla o deja de funcionar, todo el mecanismo se resiente sin remedio», añade Tomás Ramón Fernández, concluyendo con el siguiente colofón: «Si la Ley del Suelo ha fracasado, ello se debe muy principalmente a las distorsiones creadas por el defectuoso manejo de sus delicados mecanismos».

Acercándonos a tiempos más recientes, tampoco han faltado opiniones que atribuyen el anunciado fracaso de la segunda Ley de Reforma, de 25 de julio de 1990 (en adelante LRS90), al defectuoso manejo de sus todavía más delicados mecanismos. Opiniones, siempre, de defensores de la Ley fracasada, en este caso no del autor citado cuya postura

(4) A Rodolfo García Pablos lo sustituyó Alfonso Quereizacta Enriquez, y en el grupo de arquitectos que prestaron sus servicios en aquella Dirección figuraron profesionales como Fernando de Terán, José Martín-Crespo Díaz -años más tarde dedicado a la política municipal-, Luis Rodríguez-Avil, Fernando Meléndez, o Enrique Porto Rey. La Subdirección de Ordenación Urbana fue ocupada, posteriormente y hasta el final del período estudiado, con algún cambio en la denominación, por

Fernando de Terán Troyano y por José Martín-Crespo, correspondiéndome, a mí, la Subdirección de Gestión. Al último período pertenece la aprobación de la revisión de la Ley del Suelo aprobada en 1975.

(5) Esta observación está recogida por Fernando de Terán cuando recuerda «las condiciones de aislamiento y precariedad en que se desenvolvía la Dirección General de Urbanismo» (vide TERÁN TROYANO (1978: 412).

sobre esta última Ley, que comparto, es bien conocida. La coherencia interna de la Ley y el rigor de la técnica jurídica utilizada son condiciones necesarias de la norma pero no constituyen garantía de idoneidad para enfrentarse con éxito a los problemas propios de la materia regulada. La coherencia debe referirse, especialmente, al ordenamiento en el que se integra y al sistema social y económico en el que ha de desenvolverse.

Las causas de la inaplicación, o de la defectuosa aplicación de la Ley del Suelo, hay que buscarlas no sólo a los defectos de la gestión de la Administración —que son innegables— sino, principalmente, en su propio contenido y en su desajuste y desfase con el contexto administrativo, económico y social en el que se sitúa (*vide* PERALES MADUENO, 1976).

Dando, obviamente, por conocidos los sistemas de planeamiento y de gestión establecidos por la LS56, así como el régimen urbanístico del suelo, conviene destacar las aportaciones esenciales de la Ley y los resultados de su aplicación en estas materias:

A) En materia de planeamiento

La Ley del Suelo estableció un sistema de planeamiento en el que aparecían, por un lado, los Planes territoriales y, por otro, los especiales.

Los Planes territoriales incluían: el Plan Nacional de Urbanismo, Los Planes Provinciales, los Planes Generales de Ordenación Urbana Comarcal o Municipal y los Planes Parciales, a los que se ha de añadir, para completar la enumeración, los Planes de Reforma Interior y los de Extensión, y las Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento municipal.

Los Planes Especiales, a su vez, eran Planes finalistas, orientados a la ordenación de ciudades artísticas, protección y conservación del paisaje, de las vías de comunicación, del medio rural, del saneamiento de las poblaciones, y cualesquiera otras finalidades análogas, como decía el artículo 13.

Aquí merecen ser destacados el Plan Nacional de Urbanismo y los Planes

Provinciales, por un lado, y, por otro, los Planes Generales de Ordenación Urbana, comarcales o municipales:

a) *El Plan Nacional de Urbanismo*. El Plan Nacional de Urbanismo y los Planes Provinciales cabrían clasificarse entre los que hoy consideramos instrumentos de ordenación del territorio, entendida ésta como marco del desarrollo nacional o regional, distintos de los planes urbanísticos o municipales en su sentido estricto (6). El Plan Nacional de Urbanismo se definía en el artículo 7 como el Plan configurador de las grandes directrices de la organización urbanística del territorio, conectado con la ordenación social y económica y destinado a conseguir el mayor bienestar de la población. Sólo el artículo 7 de la Ley se refería al Plan Nacional. El artículo 24.1 del Decreto 343/1963, de 21 de febrero, de reorganización del Ministerio de la Vivienda, encomendó a la Dirección General de Urbanismo la redacción y propuesta del Plan Nacional (7).

La idea de un Plan Nacional, unida en su origen, anterior a la Ley del Suelo, a la de un Plan Nacional de Reconstrucción, es coherente con un Estado fuertemente centralizado y con una organización estrictamente jerárquica y vertical. Una organización política y administrativa de estas características parece que debería haber permitido que los trabajos que se realizaron en la Dirección General de Urbanismo por un pequeño y casi secreto grupo de expertos, siempre bajo la batuta de Pedro Bidagor, hubiera fructificado. Sin embargo no fue así, pese a que el planteamiento teórico inicial haya que valorarlo de un modo muy favorable, como señala con acierto Fernando de Terán en los siguientes párrafos que, por su elocuencia, transcribo:

«Desde los primeros momentos se plantea en esta exposición el punto clave de la viabilidad y utilidad de este Plan, al ponerlo en relación general con una planificación del «desarrollo total», y expresamente con la planificación económico-social, ya que, en definitiva, de lo que se trata es de «preparar el crecimiento nacional y tratar de elevar el nivel de vida», para lo cual es ne-

(6) Sobre la distinción entre la ordenación territorial y la urbanística, *vide* PERALES MADUENO (1976: 30-43), que sigo considerando válida.

(7) Sobre los orígenes y evolución de la idea del Plan Nacional de Urbanismo, vinculado a la Jefatura Nacional de Urbanismo y a la persona de Pedro Bidagor Lasarte y de los trabajos realizados, *vid.* TERÁN TROYANO (1978: 227-32, 252-55 y 408-15).

cesario que previamente «se haya llevado al ánimo de una mayoría de los dirigentes del país la absoluta necesidad de esta acción ordenadora y la posibilidad de llevarla a cabo de una manera positiva y eficaz sin constituir una perturbación en el desarrollo de la economía nacional».

«Con estos planteamientos, desconocidos para la mayoría de los que han querido ver en las aspiraciones de Bidagor un ejercicio teórico desprovisto de toda posibilidad de enlace con la problemática del desarrollo económico, quedan bien patentes unas intenciones políticas, y una visión del papel de la planificación territorial en relación con la planificación económica, en las que resuena toda una coincidente preocupación de la doctrina urbanística universal, que en aquellos momentos estaba alumbrando planteamientos semejantes en otras naciones europeas, y la misma visión anticipadora de tantos polémicos enfrentamientos posteriores. Visión y problemática a las que, desde luego, no habían accedido aún los estudios del desarrollo económico. Es forzoso reconocerle a Bidagor esta visión». (TERÁN 1978: 230).

¿A qué se debió la imposibilidad de que, en aquella época, objetivamente propicia, se pudiera alcanzar la redacción y aprobación del Plan Nacional? Pueden señalarse múltiples causas, todas ellas válidas, pero no suficientes, como son: la tradicional indiferencia, cuando no el escepticismo, de la mayoría de los dirigentes políticos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo; la desconfianza y el recelo de los Departamentos Ministeriales ante la aparición de un marco impuesto para la formulación y desarrollo de sus políticas; la desconexión entre la política económica y la territorial y urbanística. La departamentalización del urbanismo, a la que se refiere con insistencia Luciano PAREJO ALFONSO (1979: 259), se encuentra, sin duda, entre las causas que han dificultado o impedido el nacimiento del Plan Nacional como instrumento paradigmático de un ordenación global.

Pero todas las dificultades señaladas son expresión de otra causa más profunda que no se quiere reconocer por quienes se sienten irresistiblemente atraídos por el atractivo de la planificación. Atracción que, si se basa en la estimación de las virtudes

racionalizadoras del Plan, se modera cuando la propia razón demuestra la imposibilidad de que el Plan constituya una respuesta integral a todas las complejas circunstancias que determinan la realidad humana, en todas sus dimensiones; pero que, si es de origen dogmático, conduce a sostener la validez de la tesis planificadora contra toda evidencia, hasta el extremo de pretender que la realidad es modificable y adaptable al plan por decreto.

El concepto del Plan Nacional de Urbanismo lleva en sí mismo el germen de su inviabilidad. Sólo una inquebrantable y monolítica decisión intervencionista, en un medio social convencido y absolutamente dominado, actuando a través de un organización política totalitaria y sin fisuras, permitiría poner en pie un instrumento como el Plan Nacional de Urbanismo. Ni siquiera era realmente posible en el régimen político anterior, y si lo hubiera sido no resulta aventurado pensar que habría constituido un fracaso.

La ordenación territorial no se puede concebir como una ampliación de la ordenación urbanística municipal a un territorio mayor, porque es cualitativamente diferente. La ordenación territorial, especialmente, bajo un régimen democrático —que evidentemente no era el anterior— no puede configurarse vertical sino horizontalmente como un marco de coordinación de políticas, entre las cuales se encuentran las urbanísticas, de las entidades a las que corresponde su formulación (8).

Paradójicamente, la aparición del primer Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por la Ley 194/1963, de 28 de diciembre, acabó con los trabajos preparatorios del utópico Plan Nacional de Urbanismo (*vide* TERÁN TROYANO, 1978: 145).

b) *Los Planes Provinciales*. El segundo nivel de la ordenación territorial estaba ocupado por los Planes Provinciales, mezcla no muy bien definida, según resulta del artículo 8 de la LS56, de planeamiento estructural, coordinado con los Planes Generales de las capitales y poblaciones con problemas urbanísticos relevantes, y de instrumento operativo programador del desarrollo de

(8) La Carta Europea de la Ordenación del Territorio la define como «la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad».

extraños «Planes Parciales» —simplemente enunciados pero de contenido indeterminado—, régimen de suelo y realización de obras». Estos Planes, a partir del contenido esquemáticamente regulado por el artículo 8, podían ser tanto la anticipación de un Plan de ordenación territorial como una especie de planeamiento municipal subsidiario —confundiéndose con las Normas Subsidiarias de ámbito provincial—, o una combinación de ambas clases de planeamiento.

En el «Informe sobre objetivos, realizaciones y programas de la Dirección General de Urbanismo» de 1962, a los cinco años de su fundación, se decía:

«El Plan Provincial comprenderá los mismos temas señalados para el Plan Nacional formulados a escala provincial. Será, por lo tanto, su desarrollo material adaptado a la división administrativa. Por otra parte, constituirá la integración de los planes locales y comarcales, en esta visión de conjunto, lo que tiene excepcional importancia si se tiene en cuenta que estos planes son los verdaderos instrumentos ejecutivos y operacionales de la actividad urbanística.» (cit. en TERÁN, 1978: 407 y 415-19).

La ausencia de bases para la redacción de los Planes Provinciales, la breve y confusa regulación de las competencias de las Diputaciones Provinciales en el campo urbanístico, siendo estas entidades las encargadas de formularlos, y, por su encargo o por subrogación, las Comisiones Provinciales de Urbanismo, dieron como resultado la aprobación de sólo tres Planes Provinciales, si la memoria no yerra y mis datos no son erróneos, de Barcelona, Guipúzcoa y Baleares. En el primero, recuerda Fernando de Terán, únicamente la normativa tenía carácter vinculante, siendo la zonificación y la estructura solo un deseo de la Administración; en el segundo, «el documento se reduce prácticamente a un amplio análisis descriptivo de la situación y a un conjunto de recomendaciones generales»; en el tercero, mucho más moderno, priman los aspectos ambientales y conservacionistas de la naturaleza. Según Fernando de Terán, estaban en preparación los Planes Provinciales de Zaragoza, Gerona, Segovia, Madrid, Oviedo, Alava, Navarra, Vizcaya, y Tenerife.

c) *Los Planes Generales*. Esta es sin duda la aportación de la Ley que más arraigo y extensión aplicativa ha tenido. Como dice TERÁN (1978: 433-57 y 551 ss.), durante la década de los años sesenta «tiene lugar lo que podríamos llamar la consolidación del oficio, en la redacción de los planes generales de ordenación».

Prácticamente, todas las capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes contaron con Planes Generales, que en algunos excepcionales casos, tuvieron el carácter de Planes comarcales por comprender más de un término municipal, como ocurría con los Planes Generales de las áreas metropolitanas de Madrid y de Barcelona. También hubo tiempo de experimentar los procesos de revisión de los Planes Generales, inicialmente previstos por la Ley a los 15 años de la vigencia de aquellos, plazo que en la práctica se redujo a la mitad, en términos generales.

Siendo tan conocida la experiencia de los Planes Generales de la LS56, y habiéndose estudiado ampliamente por la doctrina (ver la crítica del sistema de planeamiento general en MARTÍN-CRESPO DÍAZ y PERALES MADUENO, 1972 y 1976), me remito a estos estudios, especialmente a la descripción extensa y crítica que efectúa TERÁN (1978).

La concepción del Plan General como molde conformador de la ciudad a largo plazo —básicamente configurado como un plan de extensión, con el mismo grado de ordenación en el suelo urbano y en el de reserva urbana, que habría de desarrollarse en todos los casos mediante la redacción de los Planes Parciales—, figura única de planeamiento general para todos y cualquiera de los municipios españoles, sin posibilidad alguna de garantizar su sistemático desarrollo por cuanto los estudios económicos no podían ser otra cosa que estimaciones y proyecciones teóricas a largo plazo, ajeno a los cambios de la vida económica y social, es una abstracción que sólo en el terreno del laboratorio se puede sostener.

La inadecuación de aquel tipo de Plan General para la gestión del desarrollo de las ciudades, así como de los procedimientos de modificación y revisiones —lentos y traumáticos para los procesos en marcha—, como corrector de aquella injustificable rigidez, era una realidad palpable a poco que se conocieran los Planes y sus efectos. El problema no era de buenos o malos Planes,

que también, sino de inadecuación del modelo de Plan. Por ello, a quienes teníamos la obligación de conocer la Ley, no sólo desde su estudio teórico sino desde su aplicación general, había de sorprendernos la fe que, desde fuera, depositaban en aquel planeamiento gran parte de los estudiosos del sistema. La conclusión de Fernando de Terán de que los Planes de ordenación eran «como fotografías anticipadas de la futura ciudad», recogida en la Memoria que justificaba la reforma de 1975, es algo más que una frase feliz. Los reparos formulados por parte de la doctrina a la reforma, y por tanto la defensa de la validez del esquema anterior, parecen, más bien, un acto de lealtad ante una especie de traición cometida contra una Ley que causó admiración por aportar un sistema urbanístico completo que, teóricamente, resolvía todos los problemas de la política y la gestión urbanística con un planteamiento avanzado; o casi todos, porque algún fleco, como es el de la distribución de beneficios y cargas, se reconoce, quedaba sin resolver.

La conclusión sobre este período en cuanto al planeamiento, es que se implantó en la cultura urbanística española la tesis de la ordenación integral de los territorios municipales a través de instrumentos de planeamiento general que clasificaban el suelo y lo zonificaban, pese al divorcio que en la práctica existió entre la teoría general y el urbanismo operativo. Se complementa la teoría del planeamiento general con la fórmula de su desarrollo o ejecución mediante Planes Parciales, sometidos al principio de jerarquía normativa y, por tanto, de su vinculación jurídica estricta al Plan General.

Los intentos efectuados para demostrar los sistemáticos desajustes entre el planeamiento y el desarrollo real nunca fueron acogidos con interés (TERÁN 1971a y 1971b) y, en todo caso, se imputaban a una defectuosa o, al menos, negligente gestión municipal. No se niega que la gestión no fuera desfalleciente en general, salvo muy honrosas excepciones, como fue el caso de Vitoria, pero no es menos cierto que la tónica general parecía ser la de «preferir la continuidad en aquel engaño», como dice TERÁN (1978: 585), porque constituye una crónica insustituible de la historia del planeamiento contemporáneo español.

Un problema añadido a la intrínseca rigidez y monotonía del sistema de planeamiento general y de desarrollo del mismo, fue el de su construcción desde la perspectiva de ser norma jurídica de valor reglamentaria, ya aludida al recordar el principio de jerarquía normativa. De su construcción y, sobre todo, de su interpretación, porque, inmediatamente, se planteó la cuestión de la naturaleza del planeamiento como acto administrativo general, como disposición general o como tercer género no encuadrable en ninguno de los dos anteriores (9). La posición final de la doctrina del Tribunal Supremo fue la de considerar el Plan como un instrumento de carácter normativo, con los atributos de una disposición general y sometido, por tanto, a sus reglas y principios informadores. Así, T. R. FERNÁNDEZ (1974: 32), considera que someter la modificación de los elementos de los planes «al principio del *contrarius actus* es una exigencia verdaderamente elemental, difícilmente impugnabile».

La conclusión final de la doctrina jurisprudencial es jurídicamente irreproachable, pero el sistema legal no se salva de la crítica. El valor reglamentario del planeamiento, no es, en sí mismo, rechazable, especialmente del planeamiento general, entre otros aspectos porque representa una defensa frente a la arbitrariedad. Pero la garantía es más que incierta porque le basta a la Administración tramitar vía *contrarius actus*, modificaciones o revisiones para disolver tal garantía. Frente a la arbitrariedad el Tribunal Supremo, especialmente, bajo la inspiración del eminente magistrado DELGADO BARRIO (1993), ha señalado y reforzado el principio del sometimiento de los actos discrecionales a la revisión jurisdiccional.

La crítica del sistema legal del planeamiento estrictamente sometido al principio de jerarquía, pese a la diversidad de los Planes y de sus contenidos, puesto de relieve, entre otros, por los estudios de Sebastián Martín Retortillo, estriba, exactamente, en que, en este sistema el planeamiento «prefigura de forma absoluta, tanto en su aspecto sustantivo –cuanto en su faceta temporal– el resultado de aquella

(9) Sobre la naturaleza jurídica del planeamiento, *vide* a modo de síntesis, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (1981: 179-87).

ejecución» (GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO, 1981: 183). La misma conclusión en el orden jurídico que la que, en el terreno propiamente urbanístico, alcanzaba Fernando de Terán.

Pero el derecho, en abstracto, no impone, necesariamente, cómo deben ser los instrumentos de planificación ni cuales han de ser sus efectos. Es la ley concreta que crea estos instrumentos la que debe definir su contenido y regular sus efectos. Y la LS56 no facilitó de ningún modo la adaptación a los problemas y circunstancias de cada momento de las soluciones exigidas por la razón que requiriesen alguna variación del planeamiento superior, a no ser a través de los expedientes de modificación o de revisión, que comportaban años de tramitación, mientras el problema quedaba a la espera de resolverse. O, lo que es peor, por la degradación del sistema legal que implica, dando lugar a actuaciones ilegales, al margen del planeamiento aprobado.

La Ley no distinguió lo sustancial y propio de cada Plan, más justificadamente sometido al principio del *contrarius actus* para su modificación, de lo que, sin alterar los principios básicos del Plan, podía y debía ser directamente adaptable, al proceder a su ejecución, por ser más minucioso el estudio. La utilización del principio de compatibilidad al desarrollo del Plan General, inteligentemente admitido en Francia, en lugar de la estricta vinculación en todos sus extremos, hubiera facilitado el ordenado y fluido desarrollo urbano, sin quiebra de ningún principio superior, sino todo lo contrario. Sólo en los Planes Especiales de Reforma Interior, y a partir de una intencionada libertad tomada por los redactores del artículo 83.3 del Reglamento de Planeamiento, pudo la jurisprudencia admitir que el Plan Especial de Reforma Interior estuviera habilitado para introducir alteraciones en las determinaciones del Plan General sin modificar su estructura fundamental. Desgraciadamente, esta excepción se tuvo que limitar a los Planes Especiales no previstos, porque, los otros, a los que se refiere el ap. 2 del mismo artículo, difícilmente podían sustraerse al mandato de que los Planes Parciales –y por extensión los Especiales de Reforma Interior–, «en ningún caso podrían modificar las determinaciones de uno y

otro» (10) (Plan General y Normas Subsidiarias del planeamiento).

B) El régimen urbanístico del suelo

En la LS56 está el principio de la clasificación del suelo como soporte del régimen urbanístico que luego perfeccionó la reforma de 1975. Según aquella Ley el suelo podría ser urbano, de reserva urbana y rústico, sin que se establecieran diferentes regímenes para los dos primeros. La frontera sustantiva se situaba entre estos suelos y el rústico, para el que ya se establecían las limitaciones que hoy corresponden al no urbanizable. El suelo urbano era el suelo urbanizado o edificado, o aquel que resultara incluido en Planes Parciales, aunque éstos no se hubieran ejecutado. La Ley imponía cesiones obligatorias y gratuitas de suelo para viales y para parques y jardines públicos pero, a diferencia de la LrS75, no hacía depender de la extensión de esta obligación de la clase de suelo sino del sistema de actuación. En los de cooperación y de cesión de viales se establecía el deber de cesión gratuita de terrenos destinados a viales en función de la anchura de la calle, y de los destinados a parques y jardines públicos en la proporción del diez por ciento de la superficie edificable del sector, aumentable al quince por ciento para las fincas que dieran frente al parque o jardín, o al 12% para las radicadas a 300 metros del perímetro exterior de aquéllos, o en proporción mayor si se rebasara la edificabilidad resultante de autorizar cinco plantas de altura. Todos los demás terrenos para equipamientos se obtendrían previa indemnización.

También se imponía a los propietarios la obligación de urbanizar determinadas proporciones en función de la anchura de la calle, por encima de las cuales la obligación era de la Administración. Asimismo, tenía que abonar la urbanización las vías a las que dieran frente sus terrenos las entidades públicas titulares de aquéllos.

En el sistema de compensación la Ley no establecía específicamente la obligación de

(10) Prescripción del artículo 13.1 de la LS76, procedente del 10.1 de la LrS75. Algunas sentencias del T.S. han comprendido lo inapropiado de tener que someter estrictamente el Plan Parcial a todas las determinaciones del planeamiento general, indiscriminadamente.

las cesiones y de ejecución de la urbanización, si bien de la definición del sistema como asociación de propietarios con fines de urbanización con solidaridad de beneficios y cargas puede deducirse que las obligaciones eran generales, y así lo dió por sentado el Reglamento de Reparcelaciones que se aprobó por Decreto de 7 de abril de 1966.

Nace con la Ley del Suelo el régimen estatutario de la propiedad bajo el prisma de la función social que a este derecho corresponde desempeñar. La ordenación del suelo, y por tanto su clasificación, no conferirían derechos a los propietarios a exigir indemnización. GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (1981: 425 ss.) lo explican diciendo que esta Ley estableció como contenido normal de la propiedad del suelo el régimen propio del suelo rústico, con una edificabilidad mínima general de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de terreno. La posibilidad de convertir el suelo rústico en reserva o en suelo urbano depende del Plan y es una atribución positiva que incrementa el valor del suelo y el conjunto de facultades ejercitables por el propietario que se beneficia de aquellas facultades, obra del imperium y no del dominium. La atribución legal al propietario del derecho a ejercitar estas facultades se justifica por la imposición de «deberes» positivos a la propiedad, si bien hay que matizar que estas rotundas conclusiones resultan más patentes a partir de la reforma de 1975. Como anécdota se recuerda que la reducción por el Plan del derecho a la edificabilidad mínima de $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$ de suelo confería derecho a la pertinente indemnización.

Lo más característico del régimen urbanístico del suelo fueron los *criterios de valoraciones* que la Ley estableció para evitar el reconocimiento y pago de valores especulativos derivados del planeamiento cuando se actuara por expropiaciones. El valor *inicial* es el valor intrínseco de los terrenos no urbanizados determinado por su aprovechamiento; el *expectante* es el potencial en razón a sus expectativas de aprovechamiento *urbanístico*; el *urbanístico* es el que les corresponde en relación con las posibilidades de edificación según el Plan; y el *comercial* es el mayor valor que sobre los anteriores pudieran tener los terrenos por sus circunstancias de situación, concentración urbana u otras semejantes.

- El valor inicial se determinaba por el rendimiento real o posible de la explotación rústica, y se aplicaba al suelo rústico.

- El expectante era el propio del suelo de reserva urbana y también se aplicaba al rústico con expectativas de utilización urbanística en un plazo de quince años. Este valor expectante se obtenía sumando al valor inicial la plusvalía que supone la expectativa urbanística, cuyo tope máximo era el valor urbanístico. Por tanto, el valor expectante y el urbanístico se diferencian sólo por el coeficiente que represente la expectativa.

- El valor urbanístico se determinaba por un coeficiente que se aplicaba al producto de la edificabilidad por el módulo o coste del metro cúbico de edificación. La regulación de los coeficientes se efectuó por Decreto de 21 de agosto de 1956, que estableció un complejo sistema de normas que tenían en cuenta circunstancias tales como el tipo de ciudad —con tres grupos—; la clase y la calidad de las circunstancias intrínsecas de cada terreno —con tres categorías y tres grados dentro de cada categoría—; la urbanización existente; y el volumen de edificabilidad. El decreto establecía los coeficientes correspondientes a distintas edificabilidades, de $0,2 \text{ m}^3/\text{m}^2$ a $20 \text{ m}^3/\text{m}^2$, por categoría y grado, para el primer grupo de actividades, que se reducían en un 25% y un 50%, respectivamente, para las de los grupos segundo y tercero.

- El valor urbanístico se aplicaba a los terrenos urbanos y asimilados. Se ha de tener en cuenta que la mera aprobación de un Plan transformaba un suelo de reserva urbana en urbano.

- Por último, el valor comercial se determinaba según las normas que la Ley de Expropiación Forzosa, y era aplicable a los solares. No resultaba aplicable a los solares que se expropiaran por incumplimiento de la obligación de edificar.

El régimen de valoración de la LS56 se confirmó por la Ley de 21 de julio de 1962, sobre Valoración de Terrenos Sujetos a Expropiación de los Planes de Vivienda y Urbanismo, en respuesta a una jurisprudencia que se resistía a aplicar aquellos criterios. Esta Ley excluyó la aplicación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa a las expropiación urbanísticas. Se declaró obligatoria la redacción de los Índices Municipales de Valoración del Suelo para los

municipios capitales de provincia y de población superior a los 50.000 habitantes. Con carácter subsidiario a los Índices, el artículo 3 de la Ley de 1962 estableció la fórmula de la fijación de precios máximos y mínimos para los polígonos de actuación, con los mismos criterios de valoración. Así como los Índices no alcanzaron desarrollo, el sistema de fijación de precios máximos y mínimos se aplicó ampliamente por la Gerencia de Urbanización, luego Instituto Nacional de Urbanización (INUR).

El sistema de valoraciones de la Ley del Suelo adoleció, sobre todo, de un exceso de regulación formalista apoyada en una abusiva utilización de coeficientes que hacían perder la inicial racionalidad del sistema. En lugar de acercarse a los precios reales, los cuadros de coeficientes, fijados de modo general y abstracto, sirven para dotar al cálculo de una apariencia de rigor pero conducen al vacío la solución de un problema tan concreto como es determinar el valor de un bien. Cuantos más coeficientes se utilicen mayor es el enmascaramiento del proceso valorativo.

Los valores inicial del suelo rústico y comercial de los solares del casco urbano o áreas análogas, son valores reales de mercado, que corresponden a situaciones reales del bien que se justiprecia. El sistema de valoraciones de la Ley de 1956 se desprestigió por la artificiosidad del método utilizado para calcular el valor urbanístico, efecto extensible al valor expectante, que podía conducir a justiprecios arbitrarios. Paradójicamente, después de afirmar solemnemente que no deben reconocerse a la propiedad plusvalías antes del cumplimiento de los deberes de cesión y de ejecución, la Ley atribuyó valores derivados de las expectativas de edificación que otorga el Plan al aplicar al suelo de reserva urbana, o al suelo urbano sin urbanizar pero con Plan Parcial aprobado, lo cual significa admitir el aumento de valor, limitado o controlado, por la mera existencia del planeamiento. Esto mismo ha sucedido en la reforma aprobada en 1990. En la de 1975 ocurre de igual manera, aunque en ésta se impuso la lógica de la coherencia entre las valoraciones y la eficacia transformadora de la clasificación del suelo, aunque incurrió en el error de otorgar el valor urbanístico al suelo urbanizable no programado, cuyo régimen es el del suelo no urbanizable.

En todos los casos parece incumplirse el principio de la Ley de Expropiación Forzosa

que excluye del justiprecio el aumento de valor que representa el proyecto que motiva la expropiación. La gran dificultad de las valoraciones urbanísticas radica en este punto, pero la cuestión no es tan simple porque el Plan General, del cual derivan los valores, no es en sí mismo un «proyecto» sino un instrumento normativo configurador de la naturaleza jurídica del suelo.

En conclusión, aunque el sistema valorativo tuviera una racionalidad formal, cuando se trataba de fijar valores expectantes o urbanísticos, sus resultados eran tan artificiosos como los coeficientes en que se basaban. Con el agravamiento de que la determinación de los valores sólo podría impugnarse recurriendo el acto de aprobación de los Índices Municipales de Valoración del Suelo o el Decreto aprobatorio de los Cuadros de precios máximos y mínimos, pero no a través del recurso contra el justiprecio del acto expropiatorio, por ser tal justiprecio un acto de aplicación, impugnable por otros motivos, pero no por el sustantivo de los criterios utilizados para valorar el suelo.

Dos observaciones sobre aquel régimen valorativo restan por hacer. Una, que los criterios de valoración del suelo de la Ley de referencia no se aplicaban más que a las expropiaciones urbanísticas; y otra, la disociación existente entre estas valoraciones y las fiscales. Sin embargo, ya en el año 1962, SANZ BOIXAREU (1962: 751) defendía la incontestable tesis, que habría de incorporarse a la reforma de la LRS75, de que los criterios de valoración habrían de aplicarse cualquiera que fuera el órgano expropiante por constituir la Ley del Suelo el estatuto jurídico unitario y básico del suelo.

Por último, debe recordarse que la LS56 creó el procedimiento de la tasación conjunta, utilizada en todas las actuaciones expropiatorias de la Gerencia de Urbanización/INUR en sus polígonos, tan discutible desde la perspectiva de las garantías del expropiado, dado que la competencia para la aprobación del expediente de tasación lo reservaba la Ley a la Comisión Central de Urbanismo, en la práctica el Ministerio de la Vivienda por asunción de las competencias de aquella Comisión. Es decir, en las expropiaciones realizadas por el Ministerio, éste aprobaba, también, las valoraciones. Recordemos, asimismo, que bajo la Ley de 21 de julio de 1962, los cuadros de los precios máximos y mínimos se aprobaban

por Decreto. Nunca estuvo tan controlado por la Administración el régimen de valoración del suelo, ni aquella se reservó tantas facultades para utilizar la vía expropiatoria.

C) La gestión urbanística

La LS56, básicamente ley para la extensión de las ciudades, no así su reforma LrS75, estableció tres instituciones fundamentales: el polígono, como unidad de actuación –hoy unidad de ejecución en un singular afán por cambiar los nombres a las cosas–; los sistemas de actuación; y la reparcelación. Aunque del conjunto, o mejor, del conglomerado de elementos residuales de la legislación anterior que se integraron en la Ley del Suelo, cabría seleccionar fórmulas que, asociadas con la legislación de régimen local, permitían realizar operaciones concretas, no integrales o sistemáticas, según la terminología actual, lo cierto es que aquella Ley se ocupó, dentro de la gestión, tan solo de las actuaciones por polígonos.

El polígono era la unidad en la que se actuaba por alguno de los cuatro sistemas: *cooperación*, *expropiación total*, *compensación* y *cesión de viales*. Su delimitación requería la existencia previa del planeamiento de desarrollo y podía estar incorporada al Plan Parcial o, curiosamente, al Proyecto de Urbanización (art. 105), o aprobarse por el procedimiento de aprobación de los Planes con reducción de los plazos a la mitad.

De los cuatro sistemas, la LrS75 prescindió de la cesión de viales, que sólo se diferencia de la cooperación en que, siendo la actuación pública, el coste se traslada a los propietarios mediante la aplicación de contribuciones especiales que podían exigirse con seis meses de anticipación. Este sistema era el más apropiado para la actuación en áreas urbanas ya ocupadas porque permitía graduar la repercusión de la carga de urbanización. Es, sin duda, un resto de la legislación anterior, hábilmente incorporada a la Ley del Suelo, como los Planes de Reforma Interior. Es significativo que la ley estableciera la obligación de edificar los solares resultantes de la urbanización en el sistema de cooperación (art. 119), y no en el de cesión de viales. En el de compensación, el artículo 128 remitía a las obligaciones que se hubiesen contraído por los propietarios, lo que reconduce la cuestión al artículo 41, precepto

que, al regular los supuestos de los Planes y Proyectos de iniciativa particular exigía la adopción de compromisos por el promotor y propietarios. Es evidente que no resultó bien anudada la relación entre la regulación del planeamiento de iniciativa privada y el sistema de compensación, típico sistema de la actuación privada.

Por último debe recordarse que la distribución de beneficios y cargas quedó encomendada a la reparcelación, aplicable exclusivamente en el ámbito de los polígonos.

En general me remito a mi artículo (1976) sobre la Reforma de la Ley del Suelo, en el que se comenta el limitado grado de aplicación de la ejecución sistemática de los planes, especialmente de la reparcelación.

De todos los sistemas, el que se aplicó sistemáticamente fue el de expropiación, pero no por los Ayuntamientos sino por el Ministerio de la Vivienda, aspecto al que se refiere expresamente otro apartado de este trabajo.

3. EL LIMITADO DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY DE 12 DE MAYO DE 1956

El desarrollo reglamentario de la LS56 fue escaso. Sólo se dictaron dos reglamentos: el de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, por Decreto de 5 de marzo de 1964, y el de Reparcelaciones de Suelos afectados por Planes de Ordenación Urbana, por Decreto de 7 de abril de 1966. El primero se completó con la Orden del Ministerio de la Vivienda de 24 de julio de 1964, por la que se dictaron normas sobre las actuaciones administrativas en el Registro Municipal creado y se aprobaron las hojas del Registro y sus índices. Además se aprobó el Anexo de coeficientes para la determinaciones de los valores urbanísticos, por Decreto de 21 de agosto de 1956, en fecha muy próxima a la entrada en vigor de la Ley.

Ya hemos señalado que el planeamiento fue la parte del sistema urbanístico instaurado por la nueva legislación que más implantación tuvo. La ejecución del planeamiento era el paso obligado siguiente. La disciplina, una consecuencia necesaria del nuevo régimen para exigir y controlar el cumplimiento de la Ley. Nada de ello se reglamentó; sin embargo, fue bastante activa la iniciativa legislativa y reglamentaria cuando lo exigieron las

necesidades del urbanismo operativo de la Administración estatal. Sorprendentemente, se promulgaron los dos Reglamentos citados, debido a motivos peculiares más que a una labor general de estudio y desarrollo de la Ley.

El Reglamento de Edificación Forzosa se explica porque responde a la preocupación constante de que el problema especulativo del suelo es consecuencia de la retención del suelo, en espera de su aumento de valor en el mercado. El antecedente inmediato que tuvieron en cuenta la Ley del Suelo y el Reglamento, fue la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945 y su Reglamento de 1947.

No es éste el momento de analizar aquel Reglamento, pero, por lo que de instructivo tiene, debe señalarse que no tuvo ninguna incidencia efectiva en el mercado de suelo, pese a que en el Registro podían incluirse los solares por causa de incumplimiento de la obligación de edificar, las construcciones paralizadas, ruinosas, derruidas o inadecuadas, y los polígonos que fueran objeto de declaración de «interés inmediato» por los Ayuntamientos conforme a lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley. También debe señalarse que los terrenos incluidos en el Registro podían ser expropiados por el Ayuntamiento para su incorporación al patrimonio municipal del suelo o para su enajenación posterior, o someterse al procedimiento de enajenación forzosa. El justiprecio debía efectuarse aplicando el valor urbanístico, quedando excluido el valor comercial que, en principio, hubiera correspondido a los solares. Pese a estas normas propiciatorias para la aplicación de la institución, y a la existencia de una minuciosa regulación, que soslaya toda excusa que pretenda basar el fracaso en ausencia de instrumentación suficiente, el juicio general ha sido negativo. La crítica del sistema puede verse sintetizada en las reflexiones que GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO (1981: 616-621).

En cuanto al Reglamento de Reparcelaciones, su origen está vinculado a la gran operación de la «Zona Comercial de la Avenida del Generalísimo» de Madrid, AZCA, cuyo régimen de urbanización específico, como recuerda el preámbulo del Decreto aprobatorio del Reglamento, fue aprobado por el D. 489/1964, de 20 de febrero. Su elaboración hay que situarla en COPLACO, uno de los pocos organismos públicos donde la reparcelación era una técnica redistributiva conocida y

aplicada (11). Como dice el preámbulo citado, «en la actuación urbanística apenas existe alternativa a la expropiación forzosa que no se concrete en una reparcelación». La aplicación de la reparcelación ha tenido que superar no pocas resistencias hasta convertirse en una operación ordinaria de las actuaciones urbanísticas, ya sea bajo esta forma o bajo la equivalente de la compensación, en el sistema de este nombre, a partir de la LrS75.

4. LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE LA VIVIENDA: EL URBANISMO ORDINARIO Y EL URBANISMO OPERATIVO

4.1. Órganos urbanísticos. Competencias

La Ley del Suelo nació en el Ministerio de la Gobernación, departamento al que correspondía el ejercicio de la tutela sobre la Administración Local en aquel régimen político. La ley diseñó una organización de la Administración urbanística compuesta por órganos de la Administración central, y por la Administración local. Los primeros eran el Consejo Nacional de Urbanismo, la Comisión Central de Urbanismo, la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, como órganos centrales, y las Comisiones Provinciales de Urbanismo, como órganos locales; los segundos serían los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales.

El Consejo Nacional de Urbanismo debía desempeñar el papel de órgano superior urbanístico consultivo, rector y resolutorio, y, presidido por el Ministro de la Gobernación, estaría integrado por representantes de los Departamentos afectados, de las Corporaciones Locales, de la Organización Sindical y de otras Corporaciones públicas interesadas en la aplicación de la Ley, y por vocales designados por el Ministro de la Gobernación entre personas de acreditada competencia en las especialidades que abarca el urbanismo. Al Consejo se le atribuía competencia para la aprobación de los Planes Provinciales o Comarcales, y la coordinación de los planes y proyectos de los distintos Ministerios en cuanto se relacionaran con el urbanismo.

(11) No pueden olvidarse las personas de Narciso Fuentes Sanchis, Registrador de la Propiedad, y de Francisco Díez Montero, a las que tan ligadas están la elaboración y difusión de aquel Reglamento.

La Comisión Central de Urbanismo, presidida por el Ministerio de la Gobernación, sería el órgano permanente del Consejo Nacional y ejercería las funciones señaladas por la Ley y las que el Consejo le encomendara. La Ley le atribuía la competencia para la aprobación definitiva de los Planes de los municipios capitales de provincia y de poblaciones de más de 50.000 habitantes.

Las Comisiones Provinciales de Urbanismo, estaban presididas por los Gobernadores Civiles y en ellas estarían representados las Corporaciones locales y los Servicios del Estado.

Las Diputaciones Provinciales, serían competentes para la formación del Plan Provincial, y cooperarían con los Ayuntamientos en la formación y ejecución de los Planes municipales y comarcales, pudiendo, incluso, asumir sus obligaciones urbanísticas en casos de notoria negligencia.

A los Ayuntamientos correspondían todas las facultades que, siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la Ley a otros organismos.

En síntesis, en el papel existía una Administración rectora de carácter colegiado presidida por el Ministerio de la Gobernación, y una Administración local, los Ayuntamientos, a los que correspondía, en general, la redacción del planeamiento municipal –Planes Generales, Parciales y Especiales y Proyectos de urbanización–, y la gestión de dicho planeamiento. Las Diputaciones tenían un papel simplemente cooperador y lateral, salvo en lo concerniente a los Planes Provinciales.

Esa Administración colegiada jamás existió. A los pocos meses de la promulgación de la Ley, por Decreto-Ley de 25 de Febrero de 1957 se creó el Ministerio de la Vivienda al que se trasladaron todas las competencias urbanísticas. Como señala PAREJO (1979: 243) esto representó la ruptura de la conexión lograda por la Ley del Suelo entre el régimen local y el urbanismo. Inmediatamente, por Decreto del Ministerio de la Vivienda de 28 de junio de 1957, se residenciaron en el Presidente del Consejo Nacional y de la Comisión Central de Urbanismo –es decir en el Ministro de la Vivienda– las competencias de estos órganos, en tanto éstos se organizaran. El Decreto de 23 de Septiembre de 1959 creó el Consejo Nacional de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo, atribuyéndole facultades consultivas y de coordinación. Un último Decreto, de 26 de noviembre de 1959, atribuyó

la competencia resolutoria al Ministro de la Vivienda. Únicamente se constituyeron las Comisiones Provinciales de Urbanismo, como delegaciones ejecutivas y permanentes del Consejo Provincial de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda, e integradas en las Delegaciones Provinciales del Ministerio, por Decretos de 3 de Octubre de 1957 y de 14 de marzo de 1962. El Decreto de 27 de noviembre de 1967, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público, suprimió los fantasmales Consejos Provinciales de Arquitectura, Vivienda y Urbanismo (escasa incidencia hubo de tener esta supresión en la reducción del gasto público), manteniéndose las Comisiones Provinciales de Urbanismo con las competencias asignadas por la Ley del Suelo.

La aprobación de los Planes por el Ministerio de la Vivienda tenía lugar previa propuesta de la Dirección General de Urbanismo sobre la que deliberaba una Comisión constituida de facto y formada por el Subsecretario, que la presidía, por el Director General de Urbanismo y el ponente que lo acompañaba, normalmente el Jefe de la sección correspondiente, el Secretario General de la Dirección, el Abogado del Estado Jefe de la Asesoría Jurídica del Departamento y un secretario de actas (12).

Una vez más deslumbra la lógica formal de la LS56. Como señalaba Luis MORELL (1977), la Ley montaba, superpuestas, una estructura horizontal y otra vertical. La primera, representada por la organización colegial, englobaba la dimensión interdepartamental, y, la segunda, por debajo del sistema colegial, la vertical sería la línea operativa especializada. PAREJO (1979: 247-50 y 259) atribuye una gran importancia a la creación del Ministerio de la Vivienda como causa de la desconexión del urbanismo rector con los Ayuntamientos y de la departamentalización de aquel al dismantelar la organización colegial. Indudablemente la creación del Ministerio de la Vivienda provocó un motivo de fricción entre las Direcciones Generales de Urbanismo, en Vivienda, y de Administración Local, en Gobernación.

Pero no es menos cierto que ya estaba departamentalizado el urbanismo rector al alojarse en el Ministerio de la Gobernación

(12) En tiempos del Director General Emilio Larrodéra, éste presidía la Comisión formada exclusivamente por el equipo de la Dirección. Por cierto, el día del atentado que costó la vida a Carrero Blanco estaba reunida la Comisión.

bajo la organización diseñada por la Ley del Suelo, y que tal organización colegiada jamás tuvo la menor oportunidad de convertirse en una administración real y eficaz, auténticamente superpuesta a todos los Departamentos afectados por la ordenación. La organización creada por la Ley podía ser formalmente sugestiva pero era absolutamente irreal, salvo en el nivel de la Administración municipal, porque ¿cómo se puede concebir una Administración operativa, basada en Consejos y Comisiones formados por representantes de diferentes ramas operativas de la Administración del Estado, incluso la Organización Sindical, otras entidades públicas y vocales nombrados *intuitu personae*? El final tenía que ser la absorción de las competencias por el Ministerio del que dependieran aquellos órganos.

La irrealidad de aquella organización ideal la hizo perecer antes de ver la luz. Aquí se percibe, también, que, como dice Luciano Parejo aunque refiriéndose al concepto de la propiedad, la Ley del Suelo fue «un producto de las fuerzas políticas identificables con la Falange». La estructura totalizadora, capaz de ser el recipiente de una doctrina urbanística oficial, se refleja en aquella organización cerrada y vertical. Luego, como en todo, la realidad tenía que ser distinta.

4.2. EL URBANISMO ORDINARIO Y EL URBANISMO OPERATIVO

A) La Ley de 21 de julio de 1962

Quizá, en el terreno conceptual, el hecho más importante sobre el que se ha de llamar la atención es la coexistencia de dos sistemas de planeamiento urbanístico bajo la vigencia de la LS1956. Uno, al que llamo ordinario, es el representado por la Ley, que ya ha sido descrito, con sus sistemas racionales e integrados de planeamiento, régimen urbanístico y gestión, al que se encontraban obligados los Ayuntamientos, como Administración urbanística natural, y la iniciativa privada. Otro, que es la negación del primero, representado por la legislación que

permitía a la Administración urbanística operativa, organizada por el Estado, actuar sin sometimiento a la disciplina del planeamiento general.

Después de la fundación del Ministerio de la Vivienda, por Ley 43/1959, de 30 de julio, se creó como organismo autónomo la Gerencia de Urbanización, adscrita a dicho Departamento, convertida en el Instituto Nacional de Urbanización en 1972. El Ministerio asumía directa e inequívocamente, sin excluir a la Administración local, evidentemente, el protagonismo en la preparación y gestión de suelo para la construcción de viviendas, servicios y actividades industriales. La Gerencia de Urbanización, o INUR, era el organismo encargado de proporcionar suelo al Instituto Nacional de la Vivienda para el desarrollo del Plan Nacional de la Vivienda. (Sobre la utilización de la expropiación forzosa en la política de suelo, *vide* José Manuel BECCARIA, 1962).

La imposibilidad de actuar en ausencia de Planes Generales, o la dificultad de la actuación en caso de contradicción con las determinaciones del Plan General –que exigían, al menos en el segundo caso, la tramitación de expedientes de modificación–, motivó la promulgación de la Ley de 21 de julio de 1962, a la que ya se ha hecho referencia, que representa la primera y más clamorosa desautorización oficial del sistema urbanístico ordinario. El artículo 3 de esta Ley autorizó la delimitación de polígonos para la ejecución del Plan Nacional de la Vivienda o de Planes Urbanísticos, de acuerdo con el Plan General, en contradicción o en ausencia del mismo, sin otro requisito que la fijación de las previsiones de planeamiento –volumen de edificación y uso– a las que se sujetaría posteriormente el Plan Parcial, y con aprobación simultánea del cuadro de precios máximos y mínimos. La Administración reconocía así la ineficacia para el urbanismo operativo del sistema de planeamiento establecido por la Ley del Suelo con carácter general. Al amparo de la Ley de 1962 actuó ampliamente la Gerencia de Urbanización delimitando numerosos polígonos, muchos de ellos de extraordinaria importancia (13).

(13) Me remito a la relación que inserta PAREJO (1979: 37-40 y 252-54) referente a los polígonos industriales y residenciales respectivamente. Sobre la importancia de las actuaciones de la Gerencia de Urbanización puede consultarse la obra de TERÁN (1978: 482-86) en la que destaca cómo fue creciendo el volumen

de aquéllas, desde los pequeños primeros polígonos hasta alcanzar, en 1969, dimensiones como las del Valle de Asúa, en Bilbao, con 575 hectáreas, Porriño, con 882, Sevilla (Aeropuerto) con 1.000 ha, Nuevo Puerto de Huelva, con 1.440 ha, o Bahía de Cádiz con 1.500 ha.

B) El Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio: las ACTUR

La segunda agresión al sistema urbanístico de la LS56 fue el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR), dictado después del nombramiento del nuevo Ministro de la Vivienda, Vicente Mortes Alfonso. La finalidad del Decreto-Ley era promover importantes actuaciones urbanísticas, de mayor amplitud que las anteriores, con la ambición de crear nuevas áreas urbanas autosuficientes («unidades urbanísticas integradas») en las que coexistiesen viviendas destinadas a familias con diferentes niveles de ingresos, y las actividades productivas. Se pretendía combatir la especulación creando suelo urbanizado para ponerlo en el mercado a precios razonables: latía la idea de la creación de nuevas ciudades, política ya experimentada en otros países (Francia, Inglaterra), aunque ello se hiciera partiendo de unas actuaciones de «choque», con carácter urgente, para producir una rápida incidencia en el mercado de suelo. Evidentemente, algunas contradicciones existían en el planteamiento (14). Sin embargo, ha de reconocerse la extraordinaria fuerza con que se formuló la política de las ACTUR, conducida con singular tesón por el nuevo Director General de Urbanismo, Antonio Linares Sánchez, que había sustituido al anterior y único Director hasta entonces, Pedro Bidagor (15).

Las ACTUR podían implantarse con total independencia de la existencia o inexistencia de planeamiento general o, en el primer caso, de sus determinaciones. Su delimitación, aprobada por decreto, comportaba la conversión del suelo rústico en reserva urbana y un inicial estudio de la edificabilidad. La ordenación se realizaría posteriormente mediante Planes Parciales, y, en su caso, Especiales. La obtención de los terrenos se

realizaría por expropiación y posteriormente la obra de urbanización se ejecutaría por el órgano expropiante que, siendo el Ministerio de la Vivienda, podía concertar con las Corporaciones Locales la ejecución total o parcial de las actuaciones.

C) El urbanismo concertado

Es la tercera agresión al urbanismo «ordinario» (representado por la Ley de 1956), y procede del artículo 22 de la Ley 22/1972, de 10 de mayo, aprobatoria del III Plan de Desarrollo. En este caso, la agresión fue meramente legal, porque no llegó a materializarse en actuaciones concretas. Pero su existencia legal tiene importancia porque es una nueva prueba de la desconfianza de la Administración en las fórmulas legales generales del planeamiento integral y jerárquico para conseguir resultados reales. Porque la cuestión es que la Administración operativa no sólo ha recelado del sistema ordinario por las posibles dilaciones en la obtención de resultados sino de la propia capacidad del sistema para alcanzarlos. Este comportamiento de la Administración estatal, manteniendo, a ultranza, un sistema ortodoxo para los demás y dotándose de un régimen de excepción para sus propias actuaciones —la doble legalidad en expresión afortunada de Enríquez de Salamanca—, es una clave para entender el fracaso de la legislación urbanística en España que, como veremos posteriormente, trató de superar la reforma de 1975.

El artículo 22 de la Ley del III Plan de Desarrollo, mantuvo como objetivo la preparación de suelo a través del planeamiento sistemático pero habilitó al Ministerio de la Vivienda para convocar concursos, de conformidad con las Corporaciones Locales, para la preparación de

(14) Sobre las Actuaciones Urbanísticas urgentes pueden consultarse entre otras publicaciones: T. R. FERNÁNDEZ (1974: 76-84); ENRÍQUEZ DE SALAMANCA (1973: 177-82); BASSOLS (1970); CARCELLER (1970: 369 ss.); GONZÁLEZ BERENGUER (1970); PAREJO (1979: 254-56).

(15) El planteamiento del Decreto-Ley de 1970 se efectuó desde el Gabinete de Estudios, creado en la Dirección General de Urbanismo, bajo la dirección del letrado del Consejo de Estado, Jose Manuel Beccaría. Las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR) inicialmente previstas para atender los problemas de las grandes urbes de Madrid y Barcelona, se ampliaron a las provincias de Cádiz, Sevilla y Zaragoza, por Decreto 734/1971, de 3 de abril; a la de Alava, por Decreto 2559/71, de 14 de octubre, y

por D. 2562/71, de 14 de octubre, a la de Valencia. El Decreto-Ley de 1970 establecía un plazo máximo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 1971, que fue prorrogado por Decreto-ley 15/1971, de 28 de octubre hasta el 31 de diciembre de 1972. Su aplicación ha dado lugar a actuaciones tan importantes —aún no agotadas— como las de Tres Cantos, en Madrid, hoy constituida en municipio; Riera de Caldas, en Barcelona; Lacua, en Vitoria; o Puente de Santiago, en Zaragoza (Véase relación de decretos delimitando ACTUR, en PAREJO (1979: 256)). La extensión de estas actuaciones alcanzaba superficies que oscilaban entre las 428 ha, en la de Lacua, a las 1690 ha de Tres Cantos, posteriormente reducida por la Comunidad Autónoma de Madrid por motivos ecológicos.

suelo apto para edificar. Las bases de los concursos establecerían las zonas aptas para localizar las actuaciones, las exigencias del planeamiento, el programa de necesidades, la forma y plazo de ejecución, condiciones de venta y utilización, obligaciones urbanísticas y sistema de garantías. Los Planes Parciales desarrollarían las bases y comportarían directamente la modificación de los Planes Generales.

Por Decreto 2.432/1972, de 18 de agosto, en aplicación de la Ley del III Plan de Desarrollo, se aprobaron las bases para los concursos de suelo en Madrid que se convocaron por resolución de 6 de noviembre del mismo año. Se establecían tres zonas para las que podían efectuarse ofertas, y todas las condiciones técnicas, económicas y jurídicas a las que debían someterse los ofertantes. Este Decreto ha sido objeto de atento estudio por T. R. FERNÁNDEZ (1974: 97-109), cuyo trabajo se ha convertido en un documento de obligada referencia. El estudio de Tomás Ramón Fernández, muy próximo a la convocatoria de los concursos, no debe ser ahora comentado en sus detalles, bastando retener su observación de que también este Decreto prescinde del planeamiento preexistente, que debería ser, añade, el factor racionalizador de la localización y de las inversiones necesarias para la implantación de servicios o de lo que ahora llamamos sistemas generales; al menos, en teoría.

D) Los Planes de Desarrollo Económico y Social

Quizá sorprenda que hasta este momento no se haya hecho referencia a los Planes de Desarrollo, salvo al III Plan con motivo del urbanismo concertado. Como no han supuesto ninguna aportación a la evolución de los procesos expuestos entre los años 1956 y 1975, en el terreno estrictamente urbanístico, ha parecido preferible dedicarles un apartado especial una vez descrita aquella evolución histórica. Efectivamente los Planes de Desarrollo Económico y Social, concuerdan con el régimen de la «doble legalidad» y lo confirman (16).

(16) Un estudio de síntesis de lo que significaron los Planes de Desarrollo en el campo urbanístico se encuentra en PAREJO (1979: 27-76).

El primero, aprobado por la Ley 194/1963, de 28 de diciembre estableció el principio de que el desarrollo de las regiones o zonas de baja renta se efectuaría con el fomento de su industrialización, mejora agraria y modernización de los servicios, a través de la creación de polos de desarrollo, polos de promoción y polígonos industriales. Como señala Luciano Parejo, a cuya obra me remito, los polos de desarrollo industrial y de promoción se localizaban por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos, creándose en el interior de aquellos los polígonos industriales. También se previeron los polígonos de descongestión allí donde hubiera excesiva concentración industrial.

Ninguna normativa sobre ordenación del territorio acompaña al Plan de Desarrollo, que se remite a la legislación urbanística general. Por tanto, procedería la revisión de los Planes Generales para adaptarse a la política económica y en aplicación de la Ley de 21 de julio de 1962. Se recurrió, asimismo, a la figura de las Normas Subsidiarias y Complementarias del planeamiento municipal, bajo la escasa cobertura que podía ofrecer la falta de desarrollo del artículo 57 LS56. Además de la Ley de 21 de julio de 1962, se dictó la Ley 86/1965, de 17 de julio, para la delimitación, adquisición, ordenación y urbanización de los polígonos industriales o residenciales, que no hacía sino remitirse a la legislación urbanística, reduciendo los plazos de los procedimientos a la mitad.

El segundo Plan, aprobado por la Ley 1/1969, de 11 de febrero, no aporta novedades en lo que concierne a los polos de promoción y desarrollo, y polígonos industriales, pero el III Plan, aprobado por la Ley 22/1972, de 10 de marzo, comienza a preocuparse por la situación urbanística y la ordenación territorial y apunta las bases de una nueva política urbanística que sería desarrollada por la LrS75, además de habilitar los concursos a que nos hemos referido anteriormente. La creación de las grandes Áreas de Expansión Industrial no supone ninguna aportación en lo que concierne a la ordenación sistemática del territorio.

E) Legislación sectorial

Sólo basta añadir a lo hasta aquí expuesto sobre la desconexión entre la legislación general urbanística y la instrumentación legal de las actuaciones urbanísticas de la

Administración, que esta desconexión se manifiesta por igual en la legislación sectorial de la época que afecta al territorio. Así sucede con las Leyes de Costas y de Puertos Deportivos, ambas de 26 de abril de 1969, con la Ley de 28 de diciembre de 1963 y su Reglamento de 23 de diciembre de 1964, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, con el Decreto 2495/1966, de 10 de septiembre, sobre Ordenación de las Zonas Limítrofes a los embalses, y con las Leyes de 2 de mayo de 1975, sobre Espacios Naturales Protegidos, y de 12 de marzo de 1975, sobre Zonas e instalaciones para la defensa nacional. Todas regulan su materia con independencia de la legislación urbanística, presentándose, en general, como condicionantes que los Planes han de respetar.

Entre las leyes citadas tuvo una especial relevancia la de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional que autorizaba la creación de núcleos turísticos, en algún caso verdaderas ciudades, al margen del planeamiento general y fuera de la competencia de la Administración urbanística. El Ministerio de Información y Turismo imponía la creación de los Centros de Interés Turístico Nacional (las Zonas, en la práctica quedaron inéditas), sin más vía de intervención del Ministerio de la Vivienda y de los Ayuntamientos afectados que el de la emisión de informes durante el procedimiento de aprobación de los Planes de Promoción y de los de Ordenación, éstos últimos aprobados por Decreto. La Dirección General de Urbanismo mantuvo frente al de Información y Turismo la defensa del planeamiento general –sin éxito–, y de la necesidad de respetar la competencia municipal en el procedimiento de aprobación de aquellos Planes de Ordenación, con mejor resultado, confirmado por los Tribunales. En todo caso, aquella Ley fue el ejemplo probablemente más grave de descoordinación sectorial porque se trataba, también, de actuaciones urbanísticas. Tampoco tenía el Ministerio de la Vivienda autoridad moral para intentar impedir procedimientos de excepción que él mismo había puesto en práctica para sus actuaciones.

5. LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO

5.1. El desencadenante de la reforma de 1975

El conocimiento de las vicisitudes por las que pasó la aplicación de la LS56 es imprescindible para comprender los motivos de la reforma de 1975 y su contenido.

Los problemas ya han sido expuestos. Existían motivos para realizar la reforma porque el urbanismo había llegado a un grado de inoperancia y contradicción manifiesto (TERÁN, 1978). Algunos destacados autores no acabaron de aceptar que las causas expuestas fueran las determinantes del fracaso del sistema urbanístico de la Ley de 1956. Por ejemplo, PAREJO (1979: 257-60), admitiendo las explicaciones técnico-jurídicas doctrinales y «oficiales» atribuye el fracaso a lo que llama «causas más profundas» de carácter político. Sin entrar en este campo que sugiere Parejo –y resuelve con excesiva brevedad–, a cuyo contexto atribuye que no resultara posible planificación alguna, no ya a nivel nacional, sino tan siquiera regional o provincial, de modo que sólo existe la planificación del desarrollo económico y social y las actuaciones sectoriales de la Administración, debo decir que, a mi juicio, y creo que los acontecimientos lo han corroborado, con aquella Ley de 1956 el éxito de una plena aplicación de sus mecanismos era imposible, al margen de los movimientos políticos internos del Régimen entonces vigente.

Lo que sí es cierto es que los nuevos responsables políticos a partir de 1969 estaban plenamente convencidos de que el sistema legal urbanístico no funcionaba y que había que sustituirlo; además, no estaban vinculados por una ejecutoria anterior. A ello responde la creación del Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo, siendo Ministro Vicente Mortes Alfonso y Director General Antonio Linares Sánchez (17).

El objetivo del nuevo equipo de Mortes en el área urbanística, encaminado a crear las

(17) En este primer período el Gabinete de Estudios, dirigido por José Manuel Romay Beccaría, había realizado importantes trabajos con aportaciones de economistas como Antonio Santillana y José Ramón Lasuén, y de otros destacados profesionales relacionados, por una parte, con el Plan de Desarrollo y, por otra, con la preparación de un «Libro Blanco» del urbanismo. Sin embargo, los dos primeros años de este Ministerio, en los que se marginó el interés por la Ley de Suelo y sus problemas y se prestó

toda la atención política a la nueva y polémica línea de las ACTUR, finalizó con una crisis interna que situó al Registrador de la Propiedad, Antonio Leyva y Andía, en la Subsecretaría, y en la Dirección General de Urbanismo a Emilio Larrodera López, arquitecto y urbanista con amplio bagaje de conocimiento de la Administración por su colaboración con Pedro Bidagor, ya desde la época del Ministerio de Gobernación, y su paso por COPLACO y por la Dirección General de Arquitectura.

condiciones para la liberalización del suelo y la promoción de grandes actuaciones urbanísticas, se decantó tras la crisis hacia la solución más razonable, revisar la legislación urbanística para, manteniendo los principios básicos de la Ley de 12 de mayo de 1956, mejorar su operatividad y abrir el rígido contenido profético de los Planes Generales, tratando de encontrar fórmulas que hicieran innecesarias las contradicciones de la doble legalidad.

Se produjo, entonces, la coincidencia de una serie de factores que propiciaron la síntesis en que se tradujo la reforma de 1975. Un gran impulso movilizó al Ministerio, inédito tratándose de urbanismo –materia escasamente atractiva para un Ministro cuando la movilización se sitúa en el terreno de las ideas y no en el de las inversiones– bajo la tranquila confianza de Vicente Mortes Alfonso, la coordinación de Antonio de Leyva y la receptividad de un hombre formado en la ortodoxia urbanística anterior pero que supo comprender y defender con rigor y convicción las nuevas ideas, Emilio Larrodera. Si es importante destacar la apertura intelectual e ideológica que presidió aquel proceso (18) y permitió que la incorporación de las opiniones de los más autorizados profesionales y estudiosos del urbanismo en España. Hay que recordar que en aquellos años las corrientes ideológicas no se manifestaban por los cauces institucionales de los partidos políticos, inexistentes entonces, sino individualmente. En este sentido hay que entender la apertura ideológica a la que me refiero, porque ninguna colaboración fue excluida por la posición ideológica sustentada.

Este clima –exento de condicionamientos políticos determinantes o, al menos, suficientemente fuertes para inclinar la balanza en uno u otro sentido, caracterizado por el equilibrio entre un intervencionismo mantenido, con tendencia descendente (frustrado después de la reforma) y un expectante, aunque limitado, liberalismo– dio lugar a una reforma ecléctica de la Ley del Suelo, muy realista y con un soporte

intelectual y de conocimiento de los problemas muy apreciable.

A los trabajos previos del Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo, cuando la iniciativa de la reforma cristalizó como proyecto en el Departamento, siguió el trabajo en equipo, con una amplia participación de los distintos centros del Ministerio. Se llegó, incluso, a celebrar una «concentración» de los niveles directivos del Ministerio en el Monasterio de Santa María del Paular, en lo que, durante dos días, se expusieron y debatieron programas y objetivos y donde el proyecto de la reforma de la Ley del Suelo ocupó un lugar preferente. El eco de la reforma trascendió las paredes oficiales y fueron muchos y frecuentes, a medida que progresaban y se conocían los trabajos, los seminarios, reuniones y jornadas en las que los polémicos temas de la reforma se sometían a debates, que prosiguieron tras la aprobación de la Ley. La movilización del aprovechamiento, a partir de la institución del aprovechamiento medio fue la novedad más discutida y estudiada de la reforma.

La reforma de la Ley del Suelo hizo renacer el interés por el conocimiento de las instituciones del Derecho urbanístico. A partir de aquel acontecimiento se institucionalizó la celebración de cursos, entre los que destacaron los de los Colegios profesionales, y entre ellos los de arquitectos y de entidades públicas y privadas, como el Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL, donde también se cocinara la LS56, como nos recuerda Bidagor, 1996, en su artículo precedente), la Revista de Derecho Urbanístico, etc. En el IEAL, prestigioso centro (cuya dilución en el INAP nunca podrá justificarse) tuvo lugar una reunión con expertos enviados por la Administración francesa en la que se intercambió información sobre las novedades legislativas urbanísticas de España y Francia. En aquellas fechas (año 1975) se aprobaba en el país vecino la reforma que introducía el Plafond Légal de Densité (PLD). Nuestra solución al problema del reparto de aprovechamiento mediante la fórmula de

(18) No hubo exclusiones en este trabajo, centrado en la Dirección General de Urbanismo, ya con una intensa participación de la línea ejecutiva de este Centro, en particular Fernando de Terán, José Martín-Crespo, yo mismo y otros a quienes aludiré, más adelante, al referirme a los trabajos reglamentarios y con el permanente apoyo del Gabinete de Estudios, dirigido por José Manuel Romay. De diferentes modos

y con distinta intensidad intervinieron, además de expertos funcionarios de otras unidades del Departamento (INUR, COPLACO, presidida, entonces, por Pedro Doblado) como José Antonio Nortes Triviño, Luis Enriquez de Salamanca, José Manuel Velasco, y otros muchos cuya relación sería excesivamente prolija, profesionales externos de muy variadas posiciones, como señala TERÁN (1978).

aprovechamiento medio causaba cierta perplejidad a nuestros visitantes.

Ya aprobada la reforma y organizadas por García-Bellido, se celebraron siete jornadas en seminario a puerta cerrada, patrocinadas por el Banco Urquijo en su sede de la Centro de Estudios de la «Casa de las Siete Chimeneas», de Madrid, a las que asistieron profesores, expertos y profesionales del urbanismo (19), en las que se presentaron y discutieron por vez primera las nuevas técnicas de las transferencias de aprovechamiento urbanístico (TAU), derivadas del aprovechamiento medio y desarrolladas por García-Bellido y Enríquez de Salamanca en las Normas Subsidiarias del planeamiento municipal de Ibi, Elda y Petrel (cfr. GARCÍA-BELLIDO *et alii*, 1979a, 1979b y 1981). Menciono estas jornadas porque fueron un singular y plural seminario con la participación de personas representativas de posiciones muy diversas y significativas del campo urbanístico del momento en Madrid.

La reforma de la Ley removi6, sin duda, la cultura urbanística, provoc6 su renovaci6n y el nuevo inter6s del que goza hoy esta disciplina.

5.2. El contenido de la reforma

La reforma, como es sabido, en respuesta a los problemas descritos, se centr6, principalmente, en los siguientes puntos (20):

A) En materia de ordenaci6n del territorio

Suprimiendo los fracasados Planes Provinciales por los que luego resultaron inéditos Planes Directores Territoriales de Coordinaci6n, manteniéndose el ut6pico Plan Nacional, m6s por el peso de la inercia que por otra cosa, ya convertido en Plan Nacional de Ordenaci6n. No cabe negar la voluntad pol6tica manifestada en la Disposici6n Transitoria 5.^a de la Ley de Reforma de 2 de mayo de

1975, ordenando al Gobierno a remitir a las Cortes un Proyecto de Bases del Plan Nacional de Ordenaci6n; mandato que no se cumpli6.

Los Planes Directores, planes de infraestructuras y de programas e inversiones p6blicas, coordinadores de pol6ticas sectoriales integradas en una pol6tica territorial, e instrumentos de protecci6n medio-ambiental, fueron pensados para servir de soporte al desarrollo econ6mico y social, si bien, como es sabido, el IV Plan nunca llegaría a aprobarse. Los Planes Directores tenían la extrema debilidad de carecer del apoyo orgánico que pudiera imponer su cumplimiento, y la misi6n imposible de vincular las inversiones en el territorio de los planes y programas del sector p6blico. Ambos problemas se trataban de resolver a trav6s de la participaci6n m6ltiple en la redacci6n y con la aprobaci6n por el Consejo de Ministros. Ninguno de los intentos de iniciaci6n de redacci6n de Planes Directores prosper6.

La reforma de la Ley del Suelo no est6 basada en soluciones del derecho comparado. Las modificaciones de la Ley de 1956 son respuestas deducidas de reflexiones sobre la aplicaci6n de los instrumentos de planeamiento y de gesti6n de aquella Ley. Sin embargo, los Planes Directores est6n inspirados en los Planes Territoriales de coordinaci6n de la Ley urbanística italiana de 17 de agosto de 1942.

B) En materia de planeamiento urbanístico

Se mantuvo el planeamiento general y su desarrollo escalonado, seg6n el sistema de la Ley de 1956. Las novedades consistieron:

a) En una ampliaci6n del espectro del planeamiento general municipal, articulando las bases de las Normas Subsidiarias del planeamiento municipal como verdaderos Planes Generales para municipios con menores problemas urbanísticos e inferior capacidad de gesti6n, o con potenciales

(19) Como E. García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, M. Delgado Iribarren, R. Gómez Ferrer, L. Morell, M. Corella, Eduardo Mangada, Carlos Ferrán, F. Fdez Longoria, Jesús Gago, Eduardo Leira, Enríquez de Salamanca, Martín-Crespo, José Manuel Bringas, Pérez Giménez, Juan Oria, J. Mesones, Carlos Conde Duque, etc. Se celebraron entre 26 abril y 24 mayo de 1977, antes de transcurrido un a6o de la LS76. Adem6s, actuando de ponente uno de los asistentes, se discutieron los nuevos problemas de las nuevas clases de suelo urbanizable programado, los PAU, la rehabilitaci6n de los cascos hist6ricos,

etc. Se conservan las transcripciones verbatim tomados en estenotipia, de las sesiones.

(20) Sobre el contenido de la reforma me remito a PERALES (1976). Dice PAREJO (1979: 287), refiriéndose a este art6culo mío, que «la reforma del sistema legal de planeamiento es profunda y amplia, como ha reconocido ya un representante del urbanismo oficial tan caracterizado como Francisco Perales Madue6o». Aprovecho esta oportunidad para agradecer la cita, pero, al propio tiempo, aclarar que no había nada que reconocer por mi parte, ni yo tampoco era un representante del urbanismo oficial.

desarrollos no susceptibles de programación en el planeamiento general. Este último caso es el de los municipios sin problemas de crecimiento propio pero con posibilidades de oferta turística y necesidad de planeamiento físico. No ha sido debidamente entendido. No pocos municipios sin problemas de crecimiento ni capacidad de gestión pero con posibilidad de desarrollos turísticos, han optado, erróneamente por la figura del Plan General –¿cuestión de prestigio mal entendido?– viéndose obligados a realizar malabarismos para independizar los aprovechamientos de los distintos sectores de suelo urbanizable programado, constitutivos de promociones diferentes. Es decir, para acabar, forzosamente, buscando las soluciones que, de forma legal, brindan las Normas urbanísticas.

El desarrollo de las Normas Subsidiarias de planeamiento municipal como auténtico planeamiento general lo realizó el Reglamento de Planeamiento. Sólo de esta forma indirecta se consiguió que esta otra figura de plan general, tan necesaria para municipios de menor complejidad y capacidad de gestión, fuera admitida frente a la incomprensión de cierta ortodoxia defensora del planeamiento duro y rígido. Esta postura ha contribuido eficazmente a que los propios Planes Generales nacidos de la Ley de reforma no hayan aprovechado y explorado las posibilidades de mayor flexibilidad que aquella ofrecía.

b) En un nuevo enfoque del planeamiento general en el que se destaca la estructura sobre la zonificación a diferencia de lo que ocurre en la Ley de 1956. La estructura se fundamenta en los sistemas generales, y en los llamados elementos determinantes del desarrollo urbano, que son la clasificación del suelo y la zonificación o calificación. Al reservar la Ley el concepto de clasificación a la distinción entre los tipos o clases de suelo que aquella institucionaliza, la calificación se utilizará por la doctrina como sinónimo de zonificación para designar la acción y el efecto de asignar usos al suelo.

c) En una diversificación del contenido del Plan General y del grado de precisión de sus determinaciones, con unas determinaciones generales definidoras de la estructura y otras específicas de cada clase de suelo. El Plan General, en el suelo urbano (salvo en áreas concretas), tiene determinaciones pormenorizadas o detalladas –no llego aquí, a

la sutil distinción entre pormenorización y detalle de Carlos Ferrán– porque se refieren a la ciudad existente, lo que en el plano teórico e intemporal (concepción de laboratorio de la segunda reforma, de la Ley 8/1990) sería el objetivo final del Plan; en el suelo urbanizable programado, las determinaciones globales, son para desarrollar mediante planeamiento posterior de segundo grado; y, en el urbanizable no programado, las determinaciones implican, tan solo, señalamiento de usos incompatibles entre sí y con la estructura (siempre, la estructura), y las condiciones generales que deben reunir las actuaciones en este suelo, que requerirán la aprobación de Programas de Actuación Urbanística y de Planes Parciales. El suelo urbanizable no programado y los Programas de Actuación Urbanística debían hacer innecesarias las dispensas legales como las de la Ley de 21 de julio de 1962.

d) En una correlativa diversificación de la clasificación del suelo. El diferente grado de precisión de los Planes Generales, y de las Normas Subsidiarias del Planeamiento municipal, en sus distintas áreas urbanas o urbanizables, justificado por la función que al plan corresponde en cada una, coincide con la nueva clasificación del suelo que se establece para regular su régimen urbanístico, al que más tarde se hará referencia. Las clases de suelo serán, por tanto, piezas del planeamiento general, sometidas a procedimientos de desarrollo específicos, y, al propio tiempo, categorías definitorias de sus respectivos estatutos jurídicos.

e) En una diversificación de la programación, aceptando que ésta puede coexistir con la estructura del suelo declarado urbanizable que no entra en la programación prevista. Esta es una de las características del eclecticismo de la reforma. Por un lado, se mantiene la programación general de las acciones previstas que, en cuanto a la producción de nuevo suelo urbanizado se limita, de los quince años del programa de los Planes Generales de la LS56, a dos cuatrienios, por estimarse que no son realmente posibles programaciones más amplias. La elección del sistema de los dos cuatrienios implica la condición de que el programa sea real, y la obligación del control y revisión cuatrienal del mismo. Por otro lado, se admite que, al margen del programa, pueden surgir iniciativas y proyectos que, sin necesidad de alterar el Plan o su

programación, deban encontrar cauces independientes dentro de las líneas generales del Plan. Para ello, se prepara el suelo urbanizable no programado, donde pueden aparecer nuevas actuaciones que disponen de su propia programación. Así la programación del Plan se diversifica en programas de acciones en suelo urbano, programas para la ejecución de sistemas generales, y programas para el desarrollo del nuevo suelo urbanizable de dos cuatrienios, pudiendo incorporarse, además, actuaciones urbanísticas no previstas por el Plan, con su propia programación, a través de los Programas de Actuación Urbanística.

f) En una potenciación del planeamiento especial en la triple dirección de la ejecución de infraestructuras, reforma interior y protección.

g) En una extensión de los efectos vinculantes de los Planes a todas las actuaciones, públicas y privadas, que luego fue progresivamente desmontada por la legislación sectorial.

C) En materia de régimen del suelo

a) La clasificación del suelo. La reforma perfeccionó el régimen estatutario del suelo, adoptándose la clasificación del territorio municipal en «suelo urbano», «urbanizable programado» y «no programado», y «no urbanizable», y regulando el régimen de derechos y obligaciones de cada clase. El Proyecto aprobado por el Gobierno clasificaba el suelo urbanizable en «rústico urbanizable programado» y «no programado», y «rústico no urbanizable». La Comisión de Vivienda de las Cortes, a propuesta de la Ponencia, modificó estas denominaciones sustituyéndolas por las que finalmente adoptó la Ley.

Esta diversificación tiene una vertiente jurídica esencial porque a través de la clasificación se consolidó el incipiente régimen estatutario de la propiedad de la Ley de 1956. Este punto requiere alguna explicación. La LS56 definía el régimen urbanístico del suelo rústico -no urbanizable en la Ley de reforma- en su artículo 69. Sin embargo, no establecía expresamente el régimen del suelo urbano y de reserva urbana, como ya se ha señalado anteriormente. De hecho, entre estos dos tipos de suelo no existían diferencias estatutarias. El suelo urbano, según el artículo 63 LS56, era el comprendido en el casco, los terrenos

urbanizados y los aún sin urbanizar pero enclavados en sector con Plan Parcial aprobado. El suelo de reserva urbana era el suelo previsto en los Planes Generales para su desarrollo mediante Planes Parciales. Los suelos urbano y de reserva urbana eran, respectivamente, los suelos de la ciudad existente y de su futuro desarrollo, no sujetos a las limitaciones del suelo rústico. El suelo sometido a un estatuto legal era, por tanto, el suelo rústico. En el resto los propietarios podrían ejercitar las facultades urbanizadoras y edificatorias de acuerdo con las limitaciones y condiciones impuestas por la Ley y, en virtud de éstas, por los Planes.

La ley de 1956 no vinculaba, el régimen de derechos y obligaciones a las distintas clases, salvo la inicial distinción entre el suelo rústico y el urbano, sin diferenciar dentro de este último la reserva urbana. Únicamente distinguía el solar como suelo urbano apto para edificar, por disponer de los servicios urbanísticos mínimos característicos enunciados en el apartado 3 del artículo 63. Las obligaciones de los propietarios de suelo, de ejecución de la urbanización, cesiones y edificación, tampoco estaban reguladas en el título segundo de la LS56, sino en el tercero, sobre Ejecución de los planes. El principio de la obligación de «subvenir» a la urbanización mediante la cesión de terrenos y costeamiento de las obras, «en justa compensación a los beneficios que su ejecución hubiere de reportarles», se establecía en el artículo 114 LS56 con carácter general, pero su graduación se regulaba con el sistema de actuación aplicable, como también se ha dicho anteriormente.

La gran aportación de la Ley de reforma, en cuanto al estatuto del suelo, fue perfeccionar el sistema clasificatorio. La «clasificación» del suelo no supone una nueva atribución de derechos a la propiedad, porque tales derechos no estaban desmembrados del dominio por la Ley, perteneciendo potencialmente al conjunto o haz de facultades del derecho dominical, condicionado, en su ejercicio, a un acto de clasificación del suelo y al cumplimiento de determinadas obligaciones y siempre de acuerdo con el Plan. Por eso, la clasificación representa un paso más en el plano legal de la delimitación de las facultades del derecho de propiedad.

La Ley delimitaba el contenido de los derechos y obligaciones en los distintos tipos de suelo: urbano, urbanizable programado, no

programado y no urbanizable. El estatuto de la propiedad no dependería de la calificación, como acto y efecto de asignación de un uso por el Plan, sino, de su clasificación. Este sería, a partir de la reforma, el acto determinante de la fijación estatutaria de los derechos y obligaciones, por el que se delimitaban los que corresponderían legalmente a cada clase. Por ello, el cuidado texto del artículo 76 de la Ley del Suelo, T.R. de 1976 (LS76), es perfectamente congruente con los principios en los que se basaba el nuevo régimen estatutario. El concepto de «calificación» se reservaba a la asignación de usos por el Plan, equivaliendo a «zonificación», sin relevancia especial como definidor del estatuto de la propiedad. El régimen estatutario dependería a partir de entonces de la clasificación. El estatuto lo establecía la ley y la calificación el Plan, aunque el acto clasificatorio tuviera que realizarlo naturalmente el Plan. Así es como se entiende el carácter reglado del concepto legal del suelo urbano.

El suelo urbano sería, a partir de la reforma, el suelo urbano real, en el que las cesiones se imponían sólo con destino a viales, parques y jardines públicos y centros de educación general básica al servicio del polígono o unidad de actuación, cuando resultara necesario delimitarlos. En el suelo urbanizable programado las cesiones se extendían al suelo necesario para todos los equipamientos, locales y generales, y se instituía la cesión del 10% del aprovechamiento medio en favor del Ayuntamiento, como participación de éste en la plusvalía creada por la clasificación del suelo, mediante la que se convierte en urbanizable un suelo anteriormente rústico. Esta cesión no se imponía en el suelo urbano por no ser éste creación del Plan, el cual se limitaría a reconocer su existencia.

En el no programado, similar al no urbanizable mientras no se aprobaran Programas de Actuación Urbanística (PAU), las obligaciones, una vez aprobados, serían, como mínimo, las del suelo urbanizable programado, pudiendo aumentarse por determinación adoptada en el propio Programa o en las bases del concurso para su formulación y ejecución, además de la ejecución de las obras exteriores de infraestructura que fueran necesarias. La Ley de reforma no estableció el régimen específico del suelo urbanizable o apto para urbanizar de las Normas Subsidiarias de Planeamiento

municipal; esta laguna fue subsanada por el artículo 57 del Reglamento de Gestión Urbanística estableciendo su equiparación con el suelo urbanizable programado.

El Proyecto del Gobierno mantenía en el suelo rústico o no urbanizable el aprovechamiento de un metro cúbico por cada cinco metros cuadrados de suelo que fijaba el artículo 69 LS56, cuya reducción por el planeamiento, siendo posible, entrañaba un derecho a indemnización. También la Comisión suprimió esta edificabilidad garantizada, a propuesta de la Ponencia, que justificó la modificación –auspiciada desde el Departamento– en los abusos a que había conducido su aplicación, asociada a parcelaciones rústicas basadas en las unidades mínimas de cultivo. El resultado de aquella fraudulenta aplicación de la ley fueron las numerosas urbanizaciones ilegales y polígonos industriales y aún turísticos que surgieron a su sombra.

b) El aprovechamiento medio. El tema estrella fue el *aprovechamiento medio* del suelo urbanizable programado, largamente discutido, cuya idea inicial procede de los servicios de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO). Al principio, con la intención de extenderlo incluso al suelo urbano; lo que, finalmente, no se aceptó por considerarlo incompatible con esta clase de suelo en el que, el proceso urbanístico, en principio, está terminado.

La introducción del aprovechamiento medio en el planeamiento del suelo urbano significa reiniciar la distribución de lo ya distribuido, problema que aqueja, hoy, a la aplicación de las áreas de reparto y al aprovechamiento tipo en suelo urbano. En el suelo urbano el proceso de ejecución, histórico o sistemático, con terminología actual, está acabado, en términos generales y sin tener en cuenta situaciones particulares en las que la ejecución no haya culminado en su totalidad. La ejecución que transforma el suelo rústico en un hecho urbano, conlleva la materialización del aprovechamiento y su distribución, finalizando en la rica variedad de la ciudad terminada. Prescindir de esta situación final, como si no existieran ni ésta ni la historia, para someterla, con carácter general, a nuevos procesos de asignación de usos, de distribuciones y de adjudicaciones, además de ser contradictorio con el principio de la consolidación de los aprovechamientos por el

cumplimiento gradual de obligaciones, implica introducir un factor de inestabilidad de los derechos, incompatible con una mínima seguridad jurídica. Por ello la reforma de la Ley no extendió el aprovechamiento medio al suelo urbano, lo que no excluía, naturalmente, su aplicación a efectos reparcelatorios en los ámbitos donde se produjeran actuaciones de reforma interior.

La obtención de terrenos para los sistemas generales, una de las carencias del régimen de la Ley de 1956, recibió un apoyo decisivo a través del aprovechamiento medio, en cuanto éste permitía las cesiones gratuitas de suelo en los suelos urbanizables sin que el propietario hubiera de ser expropiado, mediante la adjudicación de terrenos en sectores con excesos de aprovechamiento (*vide* SANTOS DIEZ, 1978; SANZ BOIXAREU, 1980: 69 ss.).

Aunque el ejercicio de los derechos urbanísticos se hacía depender del cumplimiento de las obligaciones y cargas legales, no se desvinculaban todavía las facultades de urbanizar y de edificar del derecho de propiedad. El artículo 76 del Texto Refundido LS76 seguía refiriéndose a «las facultades del derecho de propiedad», estableciendo que se ejercerían 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 clasificación urbanística de los predios. La Ley no despojaba al derecho de propiedad de las facultades potenciales de urbanizar y de edificar, aunque condicionaba su efectivo reconocimiento y ejercicio, por una parte, a la clasificación del suelo a través del planeamiento y, por otra, al cumplimiento de las obligaciones de urbanizar, ceder y equidistribuir, cuando ello fuera necesario por imponerlo el desarrollo del Plan.

Aparentemente existe similitud con el nuevo régimen de la Ley 8/1990 (LrS90). Sin embargo, la diferencia es sustancial. En la LrS75 el derecho a urbanizar y a edificar no tiene el carácter cuasi concesional que adopta en la LrS90. Los derechos o facultades son inherentes al derecho de propiedad, latentes o potenciales, que se ejercitan cuando se dan las condiciones que la Ley establece. No vienen de fuera, aunque «la aptitud para edificar la da el Plan», como dice el apartado V de la Exposición de Motivos de la LrS75. La aptitud a la que se refiere el texto no es la facultad de edificar sino el resultado de la clasificación y la calificación establecidas por el Plan, es decir,

de la ordenación que establece donde y cuando se puede edificar. La redacción del texto, tan mal como interesadamente citado a veces, dice que la aptitud la da el Plan, «pero el derecho a edificar —que no es la aptitud del suelo— se condiciona, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones que se impongan al propietario, dentro de los plazos previstos por el propio Plan». La aptitud es de los terrenos y la determina la ordenación, pero la facultad de edificar corresponde al derecho de propiedad, como de forma tan clara establece el artículo 76 LS76.

c) Las valoraciones. En cuanto a las valoraciones se mantuvieron el valor inicial y el urbanístico. El primero para el suelo no urbanizable y el segundo para los suelos urbanos y urbanizables, haciéndolo coincidir con el valor fiscal fijado en función del aprovechamiento urbanístico. Los criterios de valoración serían de aplicación a todas las expropiaciones, como ya bajo la Ley de 1956 defendía Pedro Sanz Boixareu (1962) basándose en el carácter único y básico del estatuto del suelo.

La desaparición del «valor expectante» se justificaba por la artificiosidad del método para su determinación, que acababa haciéndolo coincidir con el urbanístico. El «valor comercial», aplicable a los solares según el artículo 93 LS56, resultó eliminado por la unificación de la valoración de todos los terrenos clasificados como urbanos y urbanizables, a los que se aplicaría el «valor urbanístico». En la discusión de la Comisión de Vivienda de las Cortes, del día 14 de febrero de 1975, sobre la reforma del artículo 88 LS56 (105 LS76) de la que salió la definitiva redacción del precepto que consagraba el valor urbanístico como el valor fiscal, según la situación del terreno, conforme al rendimiento que en dicho aprovechamiento se atribuyera a efectos fiscales, se planteó la cuestión de la posible aplicación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, de forma supletoria, prevaleciendo al final la tesis de que dicho precepto no debía aplicarse porque suponía la ruptura de la vinculación entre la valoración y el aprovechamiento derivado del planeamiento. En una animada sesión el Procurador Sr. Henríquez Hernández señaló que «en tanto en cuanto los valores fiscales correspondientes a este rendimiento que da el aprovechamiento del Plan sean actuales, estamos de hecho ante un justiprecio de mercado». El texto aprobado se basó

finalmente en una enmienda del Sr. Henríquez, con la sugerencia del Sr. Mendizábal Allende de añadir el párrafo 3 que permitía aumentar o disminuir el valor urbanístico en consideración al grado de urbanización y a las particularidades específicas de los terrenos de que se trate. Con esta sugerencia se trataba de corregir el resultado de la aplicación automática de los índices o de las valoraciones fiscales.

Fue un error reconocer el valor urbanístico al suelo urbanizable no programado en ausencia de Programas de Actuación Urbanística (PAU), ya que, mientras éstos no se aprueben el régimen de este suelo es el del no urbanizable, por lo que su valor debería ser el inicial (como ha enmendado ya el art. 48.1 LS92). Se admitió, sin embargo, que el suelo no programado debía valorarse conforme a su aprovechamiento según el artículo 9.º, ter e) del proyecto de la Ley de Reforma, como consecuencia lógica de la clasificación del suelo, como dijo en la misma sesión de la Comisión antes citada, el Sr. Henríquez Hernández. Sin embargo, aquel artículo (12.2.3 LS76) no establecía que el Plan General hubiese de fijar usos, con sus intensidades, como en el suelo urbanizable programado, sino, simplemente, el régimen de incompatibilidades, dejando para el PAU el señalamiento de aquéllos. El error sobre el tratamiento urbanístico de este suelo, y por tanto la errónea interpretación de la Ley, la encontramos también en el artículo 34 del Reglamento de Planeamiento que añadió, al contenido fijado por el artículo 12.2.3 LS76, un exceso de determinaciones que acentúan la analogía de este suelo con el urbanizable programado, en contra del criterio de la Ley.

D) En materia de ejecución del planeamiento

La ejecución del planeamiento se articulaba sobre los siguientes soportes:

a) Las actuaciones mediante polígonos o unidades de actuación, aplicando uno de los sistemas de compensación, cooperación o expropiación. El primero tenía carácter preferente. Desaparecía el sistema de cesión de viales, por considerar, seguramente en un exceso de simplificación, que quedaba subsumido en el de cooperación. Sin embargo,

la experiencia posterior ha venido a demostrar que se debía haber mantenido este sistema, con aplicación de contribuciones especiales, para las actuaciones en suelo urbano que requieren sistemas de intervención especiales, no siempre ligados a la ejecución sistemática integral.

b) Las actuaciones aisladas en suelo urbano, allí donde no se delimitasen polígonos o unidades de actuación, utilizando la expropiación forzosa cuando se hubieran de obtener terrenos para viales o dotaciones.

c) La ejecución de los sistemas generales por expropiación o mediante cesión gratuita compensada por el técnica del aprovechamiento medio en los suelos urbanizables, estudiada con rigor por Pedro SANZ BOIXAREU (1980), como ya se indicó.

d) La justa distribución de beneficios y cargas a través de la reparcelación o de los proyectos de compensación, previa nivelación en el Plan General con el aprovechamiento medio en el suelo urbanizable.

e) Los PAU fueron una de las novedades más notables de la reforma, mediante los que se pretendía reducir la rigidez del Plan General. Sin embargo, los mecanismos de gestión, especialmente cuando los PAU fueran de iniciativa privada, resultaron limitados por la necesidad de la convocatoria del concurso. La iniciativa para la formulación del PAU podría ser pública o privada.

En el primer caso, el PAU se redacta, directamente, por la Administración actuante, el Ayuntamiento. La ejecución podría realizarse por cualquiera de los sistemas de actuación, compensación, cooperación o expropiación. Si la Administración elegía este último, podía convocar concurso para llevar a cabo la gestión por concesionario, beneficiario de la expropiación.

En el segundo (iniciativa privada), sería necesaria la convocatoria del concurso para seleccionar el adjudicatario que habría de formular el PAU y luego ejecutarlo por el sistema de expropiación, en calidad de beneficiario, o por el de compensación si dispusiera de una superficie superior al sesenta por ciento de la propiedad del suelo y así lo dispusiera el PAU. Se excepcionaban de la necesidad del concurso la formulación de los PAU de iniciativa privada que tuvieran por finalidad la urbanización de terrenos destinados a instalaciones de actividades productivas relevantes o de especial importancia, y la formación de polígonos

industriales, con acuerdo del Consejo de Ministros.

Como puede observarse por el resumen anterior, la reforma, aún abriendo la posibilidad de los PAU, mantuvo una postura recelosa. En el Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo se discutió ampliamente sobre la conveniencia de someter o no a concurso la formulación de los PAU por la iniciativa privada. Al final prevaleció la tesis más restrictiva y se impuso la necesidad del concurso. Esta no ha sido, a mi juicio, la mejor solución, y la prueba es que, en la práctica, muchos PAU realmente promovidos por la iniciativa privada se han presentado como de iniciativa pública, por acuerdo del promotor con el Ayuntamiento, para evitar la necesidad de convocar el concurso, carente de justificación suficiente cuando se presenta una sola iniciativa; especialmente cuando se trata de promociones turísticas en las que tan importante ha sido la inversión de capital extranjero, con un alto grado de incompatibilidad con la aleatoriedad e inseguridad de los concursos. La postura más liberal propendía a atribuir a la Administración la potestad de aceptar o no la iniciativa privada valorando las circunstancias de la ejecución del suelo urbanizable programado y la oportunidad de la iniciativa, y permitir a aquélla la actuación directa, en caso de aceptación. En esta tesis el concurso se mantendría para las actuaciones debidas a la iniciativa pública, cuando la Administración se propusiera actuar mediante gestión indirecta, o para suscitar iniciativas privadas plurales. Es decir, el concurso sería una vía más para encauzar la gestión privada, pero no la única. En este momento vuelven a plantearse los mismos dilemas ante eventuales reformas de la legislación urbanística (cfr. COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO, 1996)

El carácter todavía excepcional con que surgen los PAU animó al legislador a prever que en las bases se pudieron imponer mayores obligaciones que las que la Ley estableció para el suelo urbanizable programado, como la obligación del adjudicatario de construir centros docentes, sociales y comerciales cuando la actuación fuese de carácter residencial, y la posibilidad de imponer precios máximos de venta o alquiler de las edificaciones. Esta interesante novedad ha pasado prácticamente desapercibida.

E) En materia de intervención en el uso del suelo

En materia de intervención en el uso del suelo se extendió la licencia incluso a las obras públicas, reservándose el Estado la facultad de autorizar obras de la Administración de interés general, sin ajustarse al planeamiento, por acuerdo del Consejo de Ministros.

F) En materia de disciplina

La disciplina urbanística también tuvo su tratamiento con la tipificación de las infracciones y la regulación de las responsabilidades. Se sentó el principio de que la imposición de sanciones tenía que ir acompañada de la reposición de la legalidad urbanística, con la restauración de los perjuicios ocasionados. También se estableció el principio de que la sanción debía absorber el beneficio que la infracción pudiera generar a favor del infractor. El plazo de prescripción de las infracciones se fijó en un año, que fue ampliado a cuatro años por el Real Decreto Ley 16/1989, de 16 de octubre. Quizá la novedad más discutida fue la extensión del control de la legalidad urbanística a los Colegios profesionales, que debían ejercitar al otorgar el visado de los proyectos que se presentarán con la finalidad de solicitar licencias de construcción. Este llamado visado urbanístico dió lugar a una larga polémica sobre el modo de cumplir la nueva obligación de los Colegios sin invadir el campo de las competencias municipales hasta llegar a la solución de que el Colegio, cuando observa contradicciones entre el Proyecto y el planeamiento urbanístico, se limite a señalarlo sin que ello impida solicitar la licencia, respetándose la competencia del Ayuntamiento para decidir si procede o no su otorgamiento.

5.3. La aprobación de la Ley de Reforma

El Proyecto de reforma de la Ley del Suelo, preparado con tanto interés por el Ministerio de la Vivienda, como resultado de un notable esfuerzo de amplia participación, elaborado por la Dirección General de Urbanismo, desde la doble vertiente de sus centros ejecutivos y del Gabinete de Estudios, tuvo una larga

tramitación en las Cortes. El Gabinete de Estudios cuidó con esmero la presentación pública del proyecto con un documento justificativo sobre el Porqué de la reforma, y con la redacción de la Exposición de Motivos, que es una brillante explicación de la Ley debida especialmente a José Manuel Romay Beccaria.

Existía la preocupación en el Departamento de que se introdujeran modificaciones como consecuencia de las discusiones sobre las enmiendas, que fueron muy numerosas (21).

6. CONCLUSIÓN

La gran operación legislativa de la reforma de la Ley del Suelo culminó con la redacción y aprobación del Texto Refundido por el Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril (LS76). La Ley se había promulgado bajo el régimen de Franco y el Texto Refundido en los inicios de la Monarquía, lo que prueba que la reforma tuvo una dinámica propia que le permitió sobrevivir a los acontecimientos políticos de aquellos momentos trascendentales de la vida española. El Texto Refundido, redactado en la Subdirección General de Gestión, de la Dirección General de Urbanismo (22), integró

sistemáticamente los preceptos no modificados de la Ley de 1956 con los de la Ley de reforma, consiguiendo un texto armónico, facilitado en gran medida por la continuidad de los redactores. Tampoco es ajeno a esta circunstancia que se cumpliera el plazo fijado por la Ley de Reforma para su aprobación.

Esta vez el texto legal fue objeto de un desarrollo reglamentario completo. El Reglamento de Planeamiento se aprobó por el Real Decreto 2.159/1978, de 23 de junio; el de Disciplina Urbanística por el Real Decreto 2.187/1978, de 23 de junio; y el de Gestión Urbanística, por el Real Decreto 3.288/1978, de 25 de agosto (23).

La iniciación de la aplicación de la Ley del Suelo, T.R. de 1976, coincidió con el cambio político. Las nuevas Corporaciones municipales democráticas se encontraron con un importante y renovado arsenal legislativo para enfrentarse con sus responsabilidades de gobierno, que utilizaron ampliamente a través de la revisión de los Planes Generales que, adaptándose a la nueva Ley, se aprobaron en la década de los años ochenta. Representan la siguiente etapa de la historia del Derecho urbanístico español.

(21) Efectivamente, la discusión en la Comisión de Vivienda fue notablemente extensa, como puede comprobarse en el Diario de Sesiones de las Comisiones. Presidía la Comisión Santiago Pardo Canalís y la Secretaría la desempeñaba Manuel Pérez Olea. Las sesiones comenzaron el 8 de enero de 1975, a partir del trabajo realizado por la Ponencia, en la que tuvieron una actuación muy activa e importante en la defensa y mejora del proyecto personas como Manuel Pérez Olea y Eduardo Navarro Alvarez, ambos procedentes del Ministerio de la Vivienda, o como Manuel Lejarreta Allende –que fue Alcalde de Vitoria–. También estuvo presente, como letrado de las Cortes, Martín Bassols Coma, ilustre miembro del grupo de juristas que han dedicado una especial atención al derecho urbanístico. Entre los Procuradores miembros de la Comisión se plantearon posturas encontradas y largas discusiones. Intervino reiteradamente el Procurador Rubéns Henríquez, arquitecto, antes citado, a quien se debe, entre otras, la enmienda, incorporada al texto de la Ley, por la que se limitó la densidad de los Planes Parciales a 75 viviendas por hectárea. La discusión en la Comisión no fue, por tanto, inocua y dio lugar a rectificaciones del proyecto que no desvirtuaron, sin embargo, la reforma, en gran parte por el trabajo realizado por la Ponencia. En todo caso, merece destacarse que en la Comisión intervinieron juristas como de Mendizábal Allende, Meilán Gil o Vallina Velarde. Como dato curioso recuerdo que la definición de los Programas de Actuación Urbanística como «Unidades urbanísticas integradas» se debió a una insistente propuesta del Procurador Dionisio Martín Sanz.

(22) No puede dejarse de consignar la inestimable participación de Pedro Sanz Boixareu en la redacción del Texto

Refundido (y de la Tabla de vigencia) al que aportó, no sólo su profundo conocimiento del Derecho urbanístico, sino el más riguroso estilo jurídico.

(23) En el Reglamento de Planeamiento trabajaron en los aspectos técnicos, fundamentalmente, Luis Rodríguez-Avial, Enrique Porto Rey y Fernando Meléndez. El primero tuvo la responsabilidad de la redacción del Anexo de dotaciones. A Manuel Delgado Iribarren Negroa se debe una parte importante de los trabajos del Reglamento de Gestión Urbanística, en particular, la reparcelación; y Mario Corella Monedero y Luis Morell Ocaña, intervinieron activamente en los de Gestión y Disciplina, juntamente con los servicios de la Dirección General y del INUR. Como anécdota puedo revelar que la transformación del aprovechamiento medio del suelo urbanizable programado en dos, uno para cada cuatrienio, único según el artículo 12.2.2.b) del Texto Refundido, fue consecuencia de la insistente argumentación de José Martín-Crespo, que consideraba altamente inadecuada su generalización. La misma fuente tiene el coeficiente de ajuste final a que se refiere el apartado 2 del artículo 31 del Reglamento de Planeamiento. A su vez, la tenacidad de Javier García-Bellido consiguió que, a última hora, se introdujera en el artículo 78.3 del Reglamento de Gestión Urbanística la posibilidad de la delimitación –con cautelas– de unidades reparcelables voluntarias y discontinuas, en suelo urbano, condición de la viabilidad de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU), antes de la LrS90 (cfr. GARCÍA-BELLIDO & ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, 1979).