

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIV, N^o 214, invierno 2022

Págs. 813-836

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.214.2>

CC BY-NC-ND



Suspensión de licencias y fuera de ordenación urbanística: origen y evolución histórica hasta la reforma de la Ley del Suelo de 1956

Francisco Javier MACHACÓN-DÍAZ

Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España

Resumen: El presente trabajo acomete el estudio de la suspensión cautelar de licencias urbanísticas desde la perspectiva que ofrece una de sus características menos conocidas: su génesis y trayectoria histórica. Desde esta perspectiva, se afronta un recorrido por los principales hitos históricos de nuestro derecho urbanístico en busca de los antecedentes remotos de la institución, anudando su origen con el nacimiento de los primeros instrumentos de ordenación urbana, en un análisis paralelo con la técnica denominada fuera de ordenación, hasta llegar, finalmente, a su cristalización definitiva en la Ley de Suelo de 1956 y su posterior consagración en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

Palabras clave: Ordenación del territorio; Urbanismo; Suspensión; Licencias; Fuera de ordenación.

Suspension of planning license and outside urban planning: origin and historical evolution until the reform of Ley del Suelo de 1956

Abstract: The following paper undertakes the study of the precautionary suspension of planning permissions from the perspective offered by one of its lesser known features: its origin and historical evolution. From this perspective, it shows the background around the main historical landmarks in Spanish urban planning laws, looking for the remote antecedents of this concept, linking

Recibido: 28.10.2021; Revisado: 21.04.22

Correo electrónico: fmachacon1@alumno.uned.es; N^o ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3536-3018>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

its origin with the beginning of the first land planning instruments, in a parallel analysis with the so called “out of planning” technique, until its definitive crystallisation in the Ley de Suelo de 1956 and its subsequent consecration in the Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

Keywords: Land planning; Town planning; Suspension; Urban license; Outside urban planning.

1. Nota preliminar

Dentro de la vorágine legislativa, jurisprudencial y doctrinal que caracteriza el actual devenir del Derecho Urbanístico en España, un trabajo como el presente, que afronte su estudio desde una perspectiva histórica, puede suscitar cierta extrañeza y singularidad, una suerte de “rara avis” alejada de la más candente actualidad. No obstante, esta afirmación se desmiente por sí sola a poco que se indague en la importante bibliografía histórica publicada en España sobre urbanismo¹, prueba palpable de los beneficios que siempre reporta afrontar el estudio de las instituciones urbanísticas partiendo de sus antecedentes históricos.

Ni que decir tiene que todas las lecturas tienen la capacidad, en mayor o menor medida, de influirnos y, en mi caso, debo reconocer la influencia decidida que ha supuesto la figura de la profesora Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ (Catedrática de Derecho Administrativo de la UNED) en su justa reivindicación sobre la importancia de la perspectiva histórica y comparada en el estudio de las diferentes facetas que ofrece el Derecho urbanístico. Sobre esta base se ha ido conformando el (cada vez mayor) interés de quien suscribe por abordar la investigación del Derecho Urbanístico partiendo siempre de los orígenes, en el convencimiento de que profundizar en la génesis histórica de las instituciones y técnicas urbanísticas representa un método eficaz para facilitar su comprensión en el actual marco legal.

Esta visión práctica se ve complementada, además, por otra más personal y gratificante desde un punto de vista intelectual ya que, dentro de la variada y compleja gama de materias y objetos de estudio que ofrece hoy día el Derecho Urbanístico, el estudio histórico de las raíces primigenias de sus técnicas jurídicas, por muy

manidas que pudieran parecer, siempre suele ofrecer al investigador la satisfacción de hallar algún detalle novedoso y revelador sobre su origen y evolución histórica.

2. Introducción y metodología

La suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas suele encuadrarse por la doctrina y la jurisprudencia entre las medidas administrativas de naturaleza cautelar destinadas a asegurar la efectividad de un ordenamiento urbanístico futuro que se encuentra en tramitación, ya sea de forma total (elaboración de un nuevo plan urbanístico) o parcial (con ocasión de una modificación puntual del que actualmente se encuentra en vigor) dotando así de la necesaria seguridad jurídica la fase de transición entre uno y otro y evitando la creación de situaciones que puedan resultar contrarias a la nueva ordenación. Ello da idea del importante cometido que la técnica está llamada a cumplir en su función de engranaje al servicio de la función pública de planeamiento con la finalidad de impedir que los hechos consumados se impongan al propósito reformador y vacíen anticipadamente su posible contenido como ha señalado FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2017, p.84).

Aun siendo una técnica urbanística de gran raigambre en nuestro ordenamiento urbanístico, a la que la doctrina administrativa ha dedicado importantes estudios, su importancia no se ha visto correspondida, en nuestra opinión, con estudios doctrinales que profundicen en sus orígenes y evolución histórica. Desde este punto de partida, el presente trabajo afronta el análisis de los principales hitos históricos de nuestro Derecho Urbanístico en busca de los antecedentes remotos de la institución, en paralelo con otra técnica interconectada con ella, la de fuera de ordenación urbanística. De ello se ha podido

¹ Aún a riesgo incurrir en alguna omisión importante, son trabajos de inexcusable lectura los de GARCÍA BELLIDO, TORRES BALBÁS, BASSOLS COMA, DE TERÁN TROYANO, BIDAGOR LASARTE,

GARCÍA DE ENTERRÍA, CHUECA GOITIA, PAREJO ALFONSO, CARCELLER FERNÁNDEZ, PARADA VÁZQUEZ, LORA-TAMAYO VALLVÉ, y tantos otros.

constatar cómo el origen de ambas técnicas aparece anudado al surgimiento de los primeros instrumentos de ordenación urbana, por muy rudimentarios que estos pudieran ser, sufriendo su evolución posterior una desigual fortuna como consecuencia del liberalismo imperante en época decimonónica, hasta llegar, finalmente, a su cristalización definitiva en la Ley del Suelo de 1956 en la que ya adquieren estatus de categoría jurídica propia, y a su posterior consolidación en los textos legales subsiguientes.

Como agudamente ha señalado el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (1977, p.35), el surgimiento de las diferentes técnicas urbanísticas a lo largo de la evolución histórica del Derecho Urbanístico suele responder a necesidades de índole eminentemente casuística y pragmática para dar respuesta a los sucesivos retos que históricamente ha planteado el desarrollo de las ciudades y los asentamientos humanos. Este casuismo no es ajeno a la técnica de suspensión de licencias, si bien podemos apreciar una peculiaridad nada desdeñable representada por la existencia de una vinculación directa e íntima relación de la técnica con el instrumento o plan urbanístico cuyas determinaciones pretenden salvaguardarse. Ello hace que la propia existencia de la técnica precise ineludiblemente de la previa existencia a su vez bien de un proyecto de plan urbanístico en trámite, bien, cuando menos, de la previa voluntad administrativa de elaborarlo, de tal forma que, uno y otra constituyen un presupuesto necesario para la existencia de aquella².

Probablemente tomando como base esta interdependencia, que impediría lógicamente la existencia autónoma de la suspensión al margen de un instrumento de ordenación a garantizar o de la voluntad de su elaboración, entre la doctrina suele prevalecer la idea del origen relativamente reciente de la técnica al considerar que no nos encontramos ante una institución jurídica de larga tradición sino ante una categoría del Derecho urbanístico alumbrada a partir de la Ley del Suelo de 1956. Es decir, suele hacerse coincidir el nacimiento de la suspensión de licencias con el surgimiento moderno de lo que hoy denominamos planeamiento urbanístico, lo cual no tendrá lugar hasta un momento tan

reciente como la década de los cincuenta del siglo pasado³ (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1966, p.314) y, fundamentalmente, a través de su positivación expresa en el art. 22 de la Ley del Suelo de 1956 donde se consagrará como categoría jurídica propia.

Si bien compartimos esta conclusión, no deja de ser cierto que, en nuestra opinión, el origen mismo de la institución, el germen de la suspensión de licencias, se sitúa en momentos anteriores a la Ley del Suelo de 1956, no mediante su reconocimiento legal expreso, que no llegaría hasta dicha norma, sino, más bien, de forma velada mediante su infiltración a través de normas dispersas o demandada por importantes autores de la época. En este sentido, además, se verá cómo la trayectoria histórica de la técnica de la suspensión ha corrido paralela a la de otra relevante institución urbanística, la situación jurídica de fuera de ordenación, si bien con un resultado desigual propiciado por la concepción liberal imperante en el siglo XIX. Así, mientras la suspensión, como técnica dirigida a limitar el derecho de propiedad, encontró serias dificultades para su consolidación, por el contrario, el fuera de ordenación, como medida favorecedora de determinadas obras en edificios no ajustados a la ordenación, se prodigó en las Ordenanzas Municipales decimonónicas apareciendo ya plenamente consolidado en el primer tercio del siglo XX.

En definitiva, la trayectoria histórica de la técnica de la suspensión no puede entenderse desvinculada de los instrumentos de ordenación y de la, a su vez, íntima relación con el régimen de concesión de licencias dado que ambas técnicas, de intervención mediante la licencia y de planificación (rudimentaria o básica) mediante los planos de alineaciones y proyectos de ensanche del siglo XIX, correrán en paralelo en la evolución histórica del derecho urbanístico (ANGUITA CANTERO, 1992, p.467). Por ello, en nuestra opinión, no resulta posible comprender en su integridad el régimen garantista que representa la técnica de la suspensión de licencias sin atender, en primer lugar, al complejo sistema de instrumentos y técnicas de ordenación urbanística anteriores a la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 y a la corriente de pensamiento

² No obstante, no ignoramos que la naturaleza vinculada, dependiente y relación directa de unas técnicas urbanísticas con otras no constituye un atributo exclusivo de la suspensión de licencias al ser predicable asimismo de otras técnicas urbanísticas en cuanto todas forman parte, en definitiva, del conjunto sistemático e interrelacionado de reglas y técnicas que denominamos Derecho Urbanístico.

³ Aunque la mayoría de la doctrina suele hacer coincidir el nacimiento formal del urbanismo moderno y, por

extensión, de la idea actual de planeamiento urbanístico, con la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA también aludía a la Ley de Régimen Local de 1950 como la norma que, por primera vez, confió la ordenación urbanística a un plan general de ordenación ya que, hasta ese momento, la normativa vigente solía denominar planes a lo que no eran sino meros proyectos.

liberal imperante durante buena parte de los siglos XVIII y XIX cuyo ideario presidirá las sucesivas normas urbanísticas dictadas durante dicho periodo configurando así una concepción rígida y absoluta del derecho de propiedad que finalmente se consagrará en el Código Civil de 1889. Sólo así resultará posible comprender cómo una técnica de tanta importancia, dirigida, recuérdese, ni más ni menos, que a garantizar el cumplimiento tanto del instrumento básico del urbanismo como de su objeto mismo, es decir, el cumplimiento del propio plan urbanístico y de la ordenación del suelo y de los usos regulados por él, no haya tenido reconocimiento legal expreso hasta una fecha tan tardía como la aprobación de la Ley del Suelo de 1956.

3. Origen y evolución histórica de las técnicas de suspensión de licencias y situación jurídica de fuera de ordenación urbanística

3.1. Estado de la cuestión en las Ordenanzas Municipales decimonónicas

Las Ordenanzas municipales han constituido históricamente una fuente de Derecho de extraordinaria amplitud e importancia⁴ que constituían prácticamente la única fuente jurídica en la que los ciudadanos veían limitada y regulada su actividad constructiva habida cuenta de que los planos urbanísticos de alineaciones, en un primer momento, y de ensanche, posteriormente, carecían de mandatos imperativos situándose, en este y en otros muchos aspectos, muy alejados de lo que hoy día entendemos como planeamiento urbanístico⁵.

Históricamente, la posibilidad de dictar ordenanzas sobre policía urbana y rural ha constituido una de las manifestaciones más típicas del poder municipal representando, en consecuencia, la base primigenia para la regulación de las cuestiones urbanísticas municipales. No obstante, el hecho de que el nacimiento del Derecho urbanístico cristalizara en origen en el ámbito municipal a través de las ordenanzas municipales no fue obstáculo para que se desarrollara una progresiva desmunicipalización o "estatalización"⁶ del urbanismo en época decimonónica. Como consecuencia de esta nueva etapa histórica del Derecho urbanístico, las ordenanzas dictadas evidenciaron un escaso carácter innovador limitándose generalmente a recopilar las disposiciones tradicionales del antiguo régimen sobre policía urbana (BASSOLS COMA, 1973, p.87).

A pesar de ello, las reglas urbanísticas decimonónicas relativas a la construcción de edificios siguieron apareciendo generalmente recogidas en las Ordenanzas Municipales de Policía de la Edificación constituyendo los exponentes más sobresalientes las dictadas en los municipios de Madrid y Barcelona, si bien con el limitado alcance que hemos señalado anteriormente respecto de la primera de ellas⁷. Por el contrario, puede considerarse que las ordenanzas de Barcelona sí integraron un cuerpo legal de gran valor jurídico aportando innovaciones sustanciales que, indudablemente, influenciaron el contenido de las ordenanzas dictadas por municipios limítrofes.

Prueba de ello lo constituye el hecho de que podamos encontrar antecedentes remotos de la técnica del régimen jurídico de fuera de ordenación no sólo en las ordenanzas municipales de Barcelona de 1856 (artículos 38 y 39) y 1891 (artículo 173) sino también, por ejemplo, en las de Vich de 1858 (artículos 31 y 32). Por el contrario, existen contadas excepciones de

⁴ De su amplia trayectoria histórica da buena muestra el hecho de mencionarse en el libro VII, título III de la Novísima Recopilación conteniendo una remisión casi en blanco a "las Ordenanzas para el buen gobierno de los pueblos" y recogiéndose una Ley de 1422, por la que el Rey ordena "que todas las ciudades, villas y lugares de los nuestros Reynos sean gobernados según las Ordenanzas y costumbres que tienen de los Alcaldes y Regidores y Oficiales de los tales Concejos".

⁵ Sea como fuere, no puede desmerecerse la importancia de estas figuras dado que ambas, la técnica de las alineaciones y las Ordenanzas municipales de construcción, constituirán el núcleo del urbanismo legal en nuestras ciudades hasta la aprobación de la Ley de Suelo de 1956.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA (1966, p. 319) apunta que "el Derecho urbanístico comienza en nuestra patria, como en la generalidad

de los países, siendo una materia exclusivamente municipal, y como tal regulada a través de ordenanzas, y así continúa por siglos enteros hasta que en fecha muy reciente este Derecho se estataliza decididamente (como también en los demás países, incluso más tempranamente en éstos)".

⁷ Hasta tal punto era limitado su contenido que BASSOLS COMA (1973: pág.92) señala, refiriéndose a las Ordenanzas de Madrid de 1847 según el programa presentado por Mesonero Romanos, que "Al excluirse de las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural todo lo relativo a las alineaciones y construcción, su contenido quedó reducido a una simple sistematización de cuestiones de índole cuasi-doméstica y de buen orden del a vía pública, que tradicionalmente se venían observando, sin apenas referencia alguna a los nuevos problemas de orden urbanístico que la realidad iba configurando como de preferente atención".

Ordenanzas Municipales que se hicieran eco de la idea de la suspensión de licencias, aunque de forma muy primigenia, como, por ejemplo, el Reglamento de Policía Urbana y Rural de Valencia de 1844 donde ya se aprecia la necesidad, si no de suspender, sí de sujetar la concesión a licencias a especiales cautelas a fin de no comprometer las futuras alineaciones⁸.

3.2. El sistema de alineaciones

El devenir histórico de la técnica de intervención que finalmente desembocará en la licencia urbanística⁹ aparece estrechamente vinculada al respeto de la alineación de calles, también denominada estirantado, acordelado o “tira de cuerdas”; técnica surgida durante el siglo XVI¹⁰ (ANGUITA CANTERO, 1995, p.61) en cuanto expresión de la práctica urbanística más elemental y simple: el establecimiento de líneas de separación entre las zonas edificables de las que no lo son. La aparente sencillez de esta técnica no debe llevarnos al error de subestimar su trascendencia dado que, en cualquier caso, su origen aparece imbuido de la importancia que reviste el interés público en la ordenación de la ciudad y, por ello, de la “superioridad del valor colectivo que la ciudad como tal postula frente a la iniciativa o la libertad de los propietarios al edificar los inmuebles” (GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO ALFONSO, 1981, p.47). A la vista de la estrecha relación que tradicionalmente ha existido entre la concesión de licencias y los procedimientos de alineación, entendemos que habrá de ser en las normas que históricamente han regulado el régimen jurídico de la técnica de la alineación y, fundamentalmente, en la normativa que posteriormente consagraría la necesidad de los “planos” de alineaciones, el lugar en el que

comenzar nuestra búsqueda del fundamento primigenio que posteriormente servirá de base para el surgimiento de la técnica de la suspensión de licencias y de la constatación de la situación jurídica de fuera de ordenación.

En un primer momento, la aprobación de estos planos de alineaciones se realiza mediante trámites y procedimientos completamente casuísticos y dispersos como medio para atajar los graves inconvenientes causados por la ineficiente trama urbana de la ciudad heredada de la Edad Media¹¹. La reversión de esta situación pasaba necesariamente por la rectificación y realineación del viario a fin de recuperar para la vía pública los terrenos indebidamente ocupados por los particulares mejorando, por extensión, las condiciones de salubridad, higiene, tránsito y ornato de la ciudad, ámbitos todos ellos que constituían importantes limitaciones para el desarrollo de las ciudades y sobre los que se fundamentó la intervención administrativa sobre la propiedad privada en relación con la vía pública. Sobre esta base, a la que se sumaron las no menos importantes exigencias de una incipiente burguesía que urgía la adaptación del espacio urbano al nuevo orden social y económico al que la trama de la ciudad heredada se veía incapaz de dar respuesta¹², se arbitran en un primer momento procedimientos de alineación individual mediante el mero establecimiento de la línea de edificación con ocasión de cada acto singular de construcción aunque, no obstante, no tardará en advertirse las insuficiencias de este sistema individualizado al no ajustarse a las exigencias de regularidad que exigía la remodelación de todo el sistema viario y la liberación de espacios públicos indebidamente ocupados. De ahí que se tendiera posteriormente a planteamientos interventores más generalistas de alineación parcial por calles, barrios o

⁸ Artículo 7: “En el caso de que se solicitase por algún Arquitecto o Maestro de obras hacer alguna transformación de fachada, de manera que pueda fortificarla é impedir el ensanche y rectificación de la calle, no se concederá el permiso, porque el primero objeto debe ser el ensanche de las calles tan necesario para la ciudad”.

⁹ Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos encontrar otros antecedentes remotos en una Ley de 1489 (Novísima Recopilación, Ley II, Título XXII, Libro VII) que hace referencia expresa a la licencia para edificar, en una Pragmática de 8 de octubre de 1496 (Novísima Recopilación, Ley I, Título XXIV, Libro VII) que se refiere a la necesidad de licencia para derribar edificios, o, ya más cercanas, las diferentes leyes municipales dictadas a partir de 1840 mediante las que se inicia la policía urbana y rural a través de las ordenanzas municipales o, por ejemplo, la Real Orden de 20 de abril de 1867 reguladora de la solicitud y concesión de licencias de edificación en la villa de Madrid, entre otras muchas.

¹⁰ No compartimos la tesis que defiende el origen francés de la técnica con base en un edicto de Enrique IV de 1607

ya que en dicha fecha ya se habían dictado en España normas similares. Al efecto, como primera experiencia legal de alineación suelen citarse las “Ordenanzas de edificios, de casas, y Albañires, y labores” de Granada aprobadas en 1526 y confirmadas posteriormente en el año 1538, como recoge la espléndida tesis doctoral de ANGUITA CANTERO (1995).

¹¹ Avance de las líneas de edificación de las calles, precario trazado, sinuosidad, vías estrechas, irregulares y mal comunicadas, ocupación de la vía pública, cuerpos volados de edificación, etc.

¹² Básicamente porque el espacio urbano se mostraba insuficiente para acoger la ingente cantidad de nuevos habitantes que afluían a la ciudad al encontrarse ésta encorsetada por un elemento físico difícilmente franqueable, las murallas de la ciudad medieval. Por ello, no sin razón, como señala ANGUITA CANTERO (1995, p.245), citando a Ildelfonso CERDA, las murallas fueron calificadas en esta época como el principal mal que afligía a las ciudades.

zonas similares en los que la línea de la calle quedaría prefijada con anterioridad a la decisión del dueño de reedificar superando así las limitaciones que conllevaba la alineación individual.

De esta forma, se introduce durante el siglo XVIII un nuevo procedimiento consistente en la alineación global del espacio de calle fijándose por primera vez la línea de edificación con anterioridad al momento en que el dueño de la finca decidía su reedificación, lo que en la práctica suponía la anticipación de su perfil final¹³. Fue así como las alineaciones de calles surgidas durante la Ilustración, y generalizadas a partir de la primera mitad del siglo XIX, triunfaron como método de adaptación y transformación de la trama urbana.

De esta forma, el sistema de alineaciones se consagró como la primera técnica urbanística de actuación sobre conjuntos de la ciudad¹⁴ atribuida inicialmente a la competencia municipal si bien necesitada de refrendo gubernativo para alcanzar ejecutividad como consecuencia del proceso de centralización de las competencias urbanísticas¹⁵ (BASSOLS COMA, 1973, p.100) que se venía fraguando desde mediados del siglo XIX.

No obstante, la evolución del sistema de alineaciones aún debía afrontar su paso decisivo recogiendo la idea de unir en un solo documento todas las alineaciones de la ciudad con un carácter general, descriptivo y normativo de modo que contuviera todas las alineaciones presentes y las alteraciones futuras. Se trataba de poner en práctica la ambiciosa pretensión de establecer de una sola vez y en un solo instrumento legal todas las alineaciones de todas las calles a través de un plano general de la ciudad en lo que podría considerarse un primer intento de planificación urbana integral. Su generalización

no verá la luz hasta el establecimiento de los "Planos Geométricos de Poblaciones", previstos con carácter preceptivo por la Real Orden de 25 de julio de 1846 sobre planos geométricos de poblaciones¹⁶ que supuso la introducción en España de los planos generales de alineación¹⁷ como instrumento que se estaba revelando en los países de nuestro entorno como el más idóneo para lograr la transformación de la trama urbana heredada. No obstante, el establecimiento de estos planos representó en nuestro país el primer intento fracasado de experimentar una concepción global de la transformación urbana de la ciudad debido, básicamente, a la insuficiencia de medios técnicos de los Ayuntamientos y a los cuantiosos gastos que suponían para las mermadas arcas municipales la confección de dichos planos¹⁸.

En paralelo, la licencia municipal no fue indemne a la evolución del sistema de alineaciones que hemos expuesto, evolucionando desde una perspectiva particular hacia otra más general. Tanto es así, que puede apreciarse una evolución de la licencia municipal en paralelo a la acontecida con los procedimientos de alineación ya que, si en el Antiguo Régimen su solicitud estaba ligada a verificar de forma casuística el deslinde entre la edificación y el espacio público a través del procedimiento de alineación de casas o de calles, la posterior fijación apriorística de las líneas de edificación mediante planos generales de alineación supuso que la licencia asumiera también, además de su propia labor de control de la edificación, la función complementaria de garantizar el cumplimiento de dichos planos, tarea de intervención de la que, además, derivarán posteriormente otras técnicas urbanísticas. De esta forma, puede afirmarse que, tanto en la labor de control de las alineaciones y líneas de fachada, como en el recurso al procedimiento de declaración de ruina

¹³ Nuevo procedimiento cuyo origen podría situarse en Barcelona mediante un Bando de 1717 en el que se mostraba la preocupación por la realización de operaciones de realineación de calles y plazoletas.

¹⁴ Coinciden en esta opinión dos insignes figuras como BASSOLS COMA (1973, p. 99) y GARCÍA DE ENTERRÍA (1977, p.36).

¹⁵ En opinión de BASSOLS COMA (1973, p.100), en la normativa de régimen local del período 1838-1856 se clasifica la competencia sobre formación y alineación de calles y plazas como típica competencia local precisada de refrendo gubernativo para que los acuerdos alcancen ejecutividad, lo que supone una importante mediatización de la autonomía municipal.

¹⁶ Que implicaría la recepción en España de su homónima francesa, la ley napoleónica de 16 de septiembre de 1807 sobre planos de alineación.

¹⁷ Del procedimiento establecido para levantar estos planos deduce el profesor BASSOLS COMA (1973, p.100) que recogen las notas características de lo que posteriormente será la

planificación urbanística contemporánea y, por ello, dicho autor los cataloga como el primer documento urbanístico de la historia urbana de España.

¹⁸ El fracaso de la imposición de los planos generales de alineación pasó por diferentes etapas. La primera quiebra de la Real Orden (R. O.) de 25 de julio de 1846 vendría de la mano de la R. O. de 20 de febrero de 1848 al limitar la obligación de contar con dichos planos a las capitales de provincia y a las poblaciones de crecido vecindario. No obstante, esta limitación tampoco palió el incumplimiento generalizado de la norma, lo que motivó el dictado posterior de otra norma más realista y flexible a cargo del ministro Posada Herrera, la R. O. de 19 de diciembre de 1859, en la que, además de reiterar el límite de la obligación (capitales de provincia y municipios de más de 8.000 habitantes), se admitía provisionalmente la sustitución temporal de los planos generales por planos parciales de calles. En definitiva, fueron realmente escasos los municipios españoles que cumplieron con la normativa estatal.

y en las consecuentes obligaciones de “ir entrando en la línea” a medida que los edificios se van demoliendo o reedificando, puede situarse el origen de la técnica que, más tarde, la Ley del Suelo de 1956 denominará “fuera de ordenación”¹⁹.

Y es en este marco histórico-legal, en el que el urbanismo, trascendiendo del mero establecimiento de alineaciones, comienza a reafirmarse como una política pública sistemática y global, ordenadora de grandes actuaciones urbanas, en el que podemos vislumbrar un primer atisbo del origen cauteloso de la licencia urbanística como instrumento de garantía de los planos generales de alineación que desembocaría, de forma lógica, en la necesidad, si no de suspender, sí de sujetar su concesión a especiales cautelas en tanto se elaboraban dichos planos a fin de no comprometer las futuras alineaciones mediante el nacimiento de edificios de nueva construcción que, no obstante, se encontrarían en situación de “fuera de alineación”, complicando aún más si cabe los ya de por sí arduos y onerosos procedimientos de alineación. Finalidad claramente garantista que se corresponde de forma manifiesta con la naturaleza y fundamentación de la técnica de suspensión de licencias de nuestro actual Derecho urbanístico.

Un ejemplo nítido de lo que acabamos de exponer lo encontramos en las Reales Órdenes de 10 y 16 de junio de 1854 por las que se fijan, respectivamente “Reglas que deben observarse en los expedientes de construcción de casas en Madrid” y “Trámites en los expedientes de alineaciones de calles y plazas”. En estas normas, tras advertir expresamente que la ausencia de

alineación de una calle no constituiría obstáculo para la edificación, se articulaban dos procedimientos de concesión de licencias, uno general y otro específico, según constara o no aprobada la alineación de la calle. En este último supuesto, la concesión de la licencia se supeditaba a la tramitación y aprobación de la correspondiente alineación, lo que en la práctica suponía subordinar o “suspender” la concesión de la licencia en tanto recaía dicha aprobación, otorgándose o denegándose esta en función de su ajuste a la alineación aprobada²⁰.

A ello debemos unir la práctica seguida por los Ayuntamientos en los terrenos reservados al ensanche de la ciudad en los que la decisión gubernativa de afrontarlos sólo abría la técnica para elaborar y plasmar la futura sistematización y regulación de la edificación manteniéndose ésta suspendida en tanto se elaboraban los correspondientes proyectos, posponiéndose así tanto la determinación de la norma jurídica que habría de instrumentar el régimen de las nuevas construcciones como, en especial, la financiación de las obras de interés público de los ensanches (BASSOLS COMA, 1996, pp. 32-33).

Y es precisamente esta idea de salvaguarda del interés general que representaba el respeto de las alineaciones, presentes o futuras, en cuanto reflejo de una política pública sistemática y global, la que, en nuestra opinión, motivará la consolidación de dos técnicas urbanísticas de gran arraigo posterior: la suspensión de licencias y el régimen de fuera de ordenación. En ambas late con fuerza su naturaleza garantista en el convencimiento de que el interés público representado por la ordenación global de la ciudad

¹⁹ Al efecto, resulta esclarecedora la Real Orden de 30 de noviembre de 1857 sobre obras en las casas de Madrid que no estando denunciadas quedan fuera de alineación. Un interés especial reviste la Real Orden de 9 de febrero de 1863 al alejarse de anteriores disposiciones que obligaban a la expropiación inmediata de la edificación fuera de alineación, decantándose por implantar un específico régimen jurídico de limitaciones en las obras de consolidación y reforma de dichos edificios. Finalmente, la Real Orden de 12 de marzo de 1878 que, en sentido similar a las anteriores, permitía la ejecución de determinadas obras en edificios fuera de alineación, citadas todas ellas por ANGUIA CANTERO (1995, p. 626). Por nuestro lado, debemos referir también una norma de 28 de junio de 1530 (Ley I denominada “Prohibición de balcones, pasadizos y otros edificios que salen de la pared de las casas a las calles” encuadrada en el Título XXXII “De la policía de los pueblos” del Libro VII de la Novísima Recopilación) que, basada en motivo de salubridad, establecía la obligación no sólo de respetar las alineaciones sino, incluso, la prohibición de efectuar reformas de cierta entidad: “si alguno o algunos de los pasadizos y balcones, y saledizos y corredores y otros edificios de los luso dichos, que en las calles desas dichas ciudades y villas estan hechos y edificados, se cayeren ó derribaren, o desbarataren por

qualquier manera; mandamos, que los dueños de las casas donde estuvieren hechos, ni los que en ellas moraren, ni otras personas algunas los non puedan tomar hacer ni reedificar, ni renueven ni adoben ni reparen; y quando fueren caidos todos ó qualquier parte dellos, que no lo tomen hacer, ni reedificar ni reparar cosa alguna ni parte dellos, salvo que quede raso é igual con las dichas paredes, que salea á las dichas calles donde estuvieren los tales edilicios; por manera que las dichas calles públicas queden exentas sin embargo de ningun pasadizo ni saledizo, ni otro edificio alguno de los sobredichos, y esten alegres y limpias y claras, y puedan entrar y entren por ellas sol y claridad, y no cesen los dichos provechos”.

²⁰ El artículo 8 de la R. O. de 10 de junio de 1854 dispone que “Si la casa que se trata de construir estuviere en alguna de las calles cuya alineación no está aún aprobada, el Ayuntamiento deberá remitir a la superioridad con la mayor brevedad posible el plano de la calle con el proyecto de alineación que él mismo proponga, trazado con tinta de carmin: aprobado o modificado este trazado por el Gobierno, se devolverá el plano al Ayuntamiento para que lo exponga al público con los demás en el sitio que tenga destinado para ello, y el expediente seguirá los trámites y reglas que quedan antes establecidas”.

podía verse comprometido si no se establecían medidas que limitaran la concesión de licencias en tanto se aprobaban los planos generales ya que, en caso contrario, las alineaciones podrían verse seriamente amenazadas. No obstante, no puede afirmarse que estos planteamientos gozaran de una recepción genérica y habitual en la normativa de la época, básicamente por la oposición de la clase burguesa, anclada en una concepción liberal de la propiedad urbana, a cualquier intento de intervención en el derecho de propiedad que limitara las posibilidades edificatorias de sus fondos. Esta circunstancia, unida al hecho de que los titulares de la iniciativa normativa pertenecieran mayoritariamente a la oligarquía propietaria, explica fácilmente la escasa acogida que las técnicas limitadoras del derecho de propiedad.

3.3. El Proyecto Posada Herrera

Llegados a este momento histórico, merece una reflexión especial el proyecto de ley de Posada Herrera de 1861 sobre Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones²¹, texto que, de haber prosperado, hubiese representado con toda probabilidad la norma urbanística más completa, sistemática y avanzada de su época, incluso en comparación con el marco comparado europeo, y para nuestro ordenamiento jurídico el primer texto en contemplar simultáneamente las cuestiones relacionadas con el Ensanche y la Reforma Interior de las ciudades (BASSOLS COMA, 1996, p.42). Se trataba de un texto vanguardista con auténtica pretensión de norma urbanística global, muy alejado de las posteriores normas de ensanche que se caracterizaron por suponer básicamente proyectos de fomento de la vivienda y el ensanche muy similares a los proyectos de urbanización de hoy día (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1966 p. 313; ORDUÑA PRADA, 2001, p.280). Probablemente, la gran calidad e innovación que suponía el proyecto de ley se debiera a la influencia de las ideas de Ildefonso CERDÁ²² en gran parte de su articulado²³ introduciendo importantes innovaciones desde el punto de vista de la ordenación del derecho de propiedad, incluida “la cesión obligatoria y gratuita

de terrenos para vías públicas”, “el principio de justa distribución”, “la extensión del juego de la expropiación” o “la objetivización del justiprecio” (PAREJO ALFONSO, 1996, pp. 153-154); innovaciones que, probablemente, desencadenaron su precoz fracaso ante la oposición radical y prácticamente unánime de la clase propietaria.

Tal fue el rechazo que suscitó el proyecto de ley que incluso llegó a retirarse del orden día del Senado sin debate parlamentario alguno ante la negativa del ministro del ramo a defenderlo²⁴ ante las importantes presiones que ejerció la oligarquía burguesa propietaria, contraria a una norma no alineada con la concepción liberal del derecho de propiedad tan propio del momento. En la cuestión que nos interesa, el proyecto de ley configuró un auténtico estatuto jurídico-administrativo de la propiedad urbana que conllevó, entre otras cuestiones, una distinción clara entre la técnica de la licencia y la de la alineación individual que, a su vez, se tradujo en una suerte de rudimentaria técnica mediante la cual la solicitud y obtención de una licencia de edificación se supeditaba a que el interesado reclamara de la autoridad local “la alineación y rasante de las vías públicas que limiten su propiedad (...)”, requisito sin el cual no cabía ni siquiera presentar la solicitud de licencia urbanística.

3.4. La normativa de ensanche

El fracaso del proyecto de ley de Posada Herrera supuso descartar el tratamiento conjunto del fenómeno urbanístico optando entonces por el ensanche de las poblaciones. Así, tras un período de incertidumbre, se dictó la Ley de 29 de junio de 1864 “fijando las reglas que han de observarse en las Obras para el Ensanche de las Poblaciones” que supuso una ruptura con la línea legislativa seguida hasta entonces al abandonar toda consideración a los temas de reforma interior, que no volverán a recuperarse hasta la Ley de Expropiación Forzosa de 1879. Como era de esperar tras la presión ejercida sobre el proyecto Posada Herrera, la Ley de 29 de junio de 1864 representó el triunfo de las tesis defendidas por la clase propietaria mediante la

²¹ Proyecto publicado en el Diario de Sesiones de las Cortes con fecha 30 de diciembre de 1861, apéndice primero. José Posada Herrera, ministro de la Gobernación de 1858 a 1863.

²² GARCÍA DE ENTERRÍA (1977, p. 44) nos recuerda que fue CERDÁ quien por vez primera propone el término “urbanización” en todo el mundo.

²³ Como la obligatoriedad de edificar los solares, la cesión obligatoria y gratuita de viales, anchura de calles en relación

con la altura de los edificios, parcelas mínimas edificables, reparcelación, etc.

²⁴ BASSOLS COMA (1996, p. 43) hace referencia a esta cuestión señalando que, aunque en la Cámara Alta se formularon dos interpelaciones para que se debatiera el proyecto, el ministro se negó a defenderlo y finalmente en el Diario de Sesiones del Senado del día 1 de junio de 1862 se publicó el Real Decreto que autorizaba su retirada.

asunción de una concepción liberal de la propiedad urbana que posteriormente se vería ratificada en el Código Civil de 1889. Hasta tal extremo asumió la Ley de 1864 las tesis liberales que parte de la doctrina (BASSOLS COMA, 1996, p. 45) ha llegado incluso a afirmar que la norma ni tan siquiera merecería el apelativo de urbanística sino, más bien, de mera norma de fomento del ensanche y de las edificaciones, tanto por su elevado grado de desafección de los acuciantes problemas que ocasionaba la ordenación urbana (salubridad, higiene, etc.) como por renunciar definitivamente a la articulación de cualquier técnica urbanística de gestión que facilitara la urbanización. A pesar de esta dura crítica doctrinal, debemos romper una lanza en favor de la Ley de 1864 ya que no es del todo cierto que renunciara a toda técnica urbanística dado que introdujo algún mecanismo como la exención de contribución a los propietarios que financiaran las obras de urbanización dando pie, aunque timidamente, a que las sucesivas leyes de ensanche fueran incorporando ciertos niveles de cesiones obligatorias (cesión de la mitad de la calle, cesión completa, financiación de las obras de urbanización), comenzando así un proceso que terminará consolidándose en la Ley del Suelo de 1956.

Sea como fuere, no encontramos en el texto de 1864 referencia alguna al tímido asomo de regulación de la técnica de la suspensión de licencias que se incluyera en el proyecto Posada Herrera, ausencia que se verá reiterada en las sucesivas normas de ensanche de 22 de diciembre de 1876, de 26 de julio 1892 sobre reforma del régimen general de ensanche de 1876 para Madrid y Barcelona²⁵, y de saneamiento y mejora interior de 1895, al reproducir, no sin matizaciones, un esquema urbanístico similar²⁶ (ENÉRIZ OLAECHEA, 2005, p. 302) insuficiente para dar respuesta a los problemas del desarrollo urbano y, en especial, a los planteados por las necesidades de alojamiento de la ingente inmigración campesina de la época y la consecuente aparición de barriadas periféricas formadas al margen del control municipal, conformando una realidad urbana en las antípodas de la pretendida visión utópica de la ciudad higiénica y

ordenada de los ensanches, y sin que la promulgación de la posterior Ley de Casas Baratas de 1911 pudiera paliar el problema ante la escasa rentabilidad de las operaciones de reordenación (DE TERÁN TROYANO, 1999, p. 158).

3.5. La incidencia del Código Civil de 1889

De forma paralela al surgimiento de toda la normativa de ensanche aprobada durante el último tercio del siglo XIX se venía desarrollando un proceso legislativo codificador que desembocaría finalmente en la aprobación del Código Civil de 1889. Tal y como había venido constatándose a lo largo de dicho siglo, la nueva norma se hizo eco de la concepción liberal del derecho de propiedad imperante en la sociedad de la época, contraria a cualquier intromisión en las facultades dominicales de los propietarios. Recordemos que tal posición fue básicamente la que motivó el precoz fracaso del Proyecto Posada Herrera por una cámara, el Senado, de carácter censitario compuesta eminentemente por una oligarquía burguesa de grandes propietarios.

En este marco, no es de extrañar la aprobación de un Código Civil que consagraba un derecho de propiedad de índole absolutista otorgando a los propietarios amplios márgenes de actuación para disponer de sus propiedades según sus conveniencias. De esta forma, la propiedad era considerada como un derecho subjetivo expresión de la voluntad del propietario respecto de sus bienes, lo que se traducía en que podía usarlos, disfrutarlos y disponer de ellos de la forma que estimara más conveniente (ANGOSTO SÁEZ, 1998, p. 40). El derecho de propiedad se configuró así como un poder abstracto y casi absoluto tan sólo acotado por las limitaciones que eventualmente impusiera el ordenamiento legal que, básicamente, venían representadas por la normativa urbanística con base en disposiciones de salubridad pública. Por ello, no es de extrañar que se haya afirmado que, al igual que sucedió en Inglaterra con la revolución

²⁵ No obstante, encontramos en la norma de 1892 una novedad respecto de sus precedentes de 1864 y 1876 al contemplar en el art. 24 una especie de “congelación” de la propiedad como consecuencia de la aprobación o modificación de los planes de ensanche. Tal previsión se reproduce en el art. 40 del Reglamento de 31 de mayo de 1893 para la aplicación de la Ley de 1892 en los siguientes términos: “En las calles trazadas y no explanadas ni urbanizadas hasta la fecha, no se podrá ejecutar obra alguna á dicho efecto, si no se ha concertado entre el Ayuntamiento y los propietarios del

terreno, el modo de adquisición del necesario para la vía pública”.

²⁶ Como señala ENÉRIZ OLAECHEA (2005, p. 302), las decimonónicas leyes de ensanche (1864, 1876 y 1892) fueron diseñadas para la edificación extramuros de la ciudad y en ellas la Administración empleaba técnicas tales como la “cuadrícula” o manzana edificable, la expropiación —en líneas perfectamente rectas— de los terrenos destinados a anchos viales públicos y la imposición a los propietarios de los solares resultantes de contribuciones territoriales con recargos.

industrial, en nuestro país también fuera la higiene pública el título habilitante de avances conformadores del derecho de propiedad con apoyo en la aplicación de técnicas de policía sanitaria, concepción que constituirá el germen que desembocará finalmente en la actual función social limitadora de la propiedad que recoge nuestra Constitución.

Pues bien, esta configuración liberal del derecho de propiedad suponía en la práctica una importante limitación para las iniciativas legales que pretendieran limitar su contenido dado que, en ausencia de norma legal, los propietarios disponían de un amplio margen de actuación. De ahí que supusiera también un importante obstáculo para la implementación de técnicas urbanísticas (como sucedería con la suspensión de licencias) dirigidas a limitar la acción de los propietarios. Esta desafortunada situación cobró tintes verdaderamente preocupantes, como veremos en el siguiente epígrafe, en los terrenos situados en el extrarradio de las grandes ciudades en los que, en ausencia de norma, los Ayuntamientos se veían forzados a autorizar la construcción de edificios que, posteriormente, una vez se aprobaba el correspondiente plan, en muchas ocasiones debían ser objeto de expropiación dándose situaciones en las que los gastos por indemnizaciones llegaban incluso a superar los gastos de urbanización, poniendo en serio peligro su ejecución.

3.6. La crisis de la normativa urbanística en el primer tercio del siglo XX: Núñez Granés y el proyecto de ley de Sánchez Guerra

La situación del urbanismo español en las etapas anteriores a la Guerra Civil no dejaba de adolecer de cierta precariedad al venir referida a la normativa decimonónica constituida por las leyes de ensanche de 1892, de saneamiento y reforma interior de 1895 y diversos artículos de

las sucesivas leyes de régimen municipal que abordaban la cuestión urbanística de forma muy limitada. Este anquilosamiento normativo respondía a la recalcitrante idea de que los ayuntamientos podían atender satisfactoriamente el crecimiento urbano mediante la aprobación de planes y proyectos de ensanche comprensivos de amplios períodos de tiempo. A ello se añadía el hecho de la ausencia de debate sobre la idoneidad de dicho marco normativo para atender satisfactoriamente los procesos urbanísticos cada vez más complejos que exigía el desarrollo de las ciudades (BIDAGOR LASARTE, 1996, p. 91). Esta situación alcanzaba cotas realmente preocupantes en las zonas situadas en el extrarradio de las grandes ciudades, fundamentalmente Madrid y Barcelona, en las que proliferaban a una velocidad inaudita barriadas misérrimas y suburbios insalubres edificados al margen de todo proceso de ordenación.

Esta situación de crisis urbanística se prolongará durante los inicios del primer tercio del siglo XX apareciendo en dicho período diferentes proyectos legislativos²⁷ que, a pesar de su buena voluntad, no harán sino evidenciar la insuficiencia de los instrumentos legales existentes para hacer frente a los problemas generados por la urbanización acelerada de las ciudades y los importantes problemas que tal proceso conllevaba (suburbios infradotados, escasez de viviendas, insuficiencias sanitarias, higiénicas y de servicios, marginación social, ausencia casi absoluta de zonas verdes y espacios libres, etc.)²⁸. No es de extrañar, pues, que, ante la envergadura de los problemas que debían afrontar estos proyectos de ley, unida a la configuración absoluta del derecho de propiedad prevista por el Código Civil, no realizaran referencia alguna ni se ocuparan de incluir entre sus previsiones cuestiones comparables a la técnica de la suspensión de licencias, entre otras importantes razones, por la aparición de una línea jurisprudencial del Tribunal Supremo que negaba con rotundidad la posibilidad de suspender los procedimientos de licencia con ocasión de la elaboración de nuevos planes²⁹.

²⁷ Entre ellos pueden destacarse el proyecto de ALBERTO AGUILERA de 1910, sobre urbanización del extrarradio de Madrid; el de SÁNCHEZ GUERRA de 1914, sobre creación y régimen de las zonas urbanas en las grandes ciudades; el de RUIZ JIMÉNEZ de 1916, también sobre urbanización del extrarradio de Madrid; el de GARCÍA PRIETO de 1918, sobre idéntica cuestión; o el de Joaquín CHAPARRIETA de 1923, sobre fomento de la edificación, primera norma que aunaba en un solo documento los problemas del urbanismo y la política de vivienda.

²⁸ No llegará hasta mucho tiempo después el momento en que la doctrina comience a reivindicar seriamente el

establecimiento de estándares urbanísticos objetivos controlables judicialmente. Uno de sus principales defensores, GÓMEZ-FERRER MORANT, señalaba en 1971 que "la discrecionalidad de la Administración en el momento de la formulación de los planes debería limitarse estableciendo una regulación mínima de fondo en forma de estándares urbanísticos" (GÓMEZ-FERRER MORANT, 1971).

²⁹ DE DIEGO RECA (2017, p. 155) cita las Sentencias del Tribunal Supremo (SSTS) de 3 de enero de 1917 y 4 de marzo de 1931.

A pesar de esta situación, de esta época podemos destacar dos importantes excepciones en la medida en que abogaron por limitar el derecho de propiedad incluso con carácter previo a la ejecución de los futuros planes de urbanización, lo que suponía una intromisión en el derecho de propiedad sin una previa base legal habilitante, en un intento claro, a nuestro juicio, de soliviantar el carácter absoluto con que el Código Civil contemplaba dicho derecho. Estas excepciones vienen representadas, en primer lugar, por cierto sector doctrinal, que advirtió sobre la necesidad de regular técnicas urbanísticas que aseguraran el éxito de los proyectos de urbanización, y, en segundo lugar, por las importantes limitaciones del derecho de propiedad propuestas en el proyecto de ley de Sánchez Guerra de 1914 para hacer frente a los problemas generados por la urbanización acelerada y desordenada de las grandes ciudades.

Como hemos anticipado, la primera de las excepciones a que nos hemos referido viene representada por aquellas voces doctrinales que se encargaron de recordar la conveniencia de estudiar con antelación la forma de llevar a cabo la urbanización de los alrededores de las grandes urbes y la necesidad de implementar, en su caso, ciertas técnicas urbanísticas a fin de preservar el interés público en tanto se aprobaban los oportunos proyectos. En este sentido se pronunció el insigne urbanista NÚÑEZ GRANÉS³⁰ en su estudio sobre los problemas generados en la urbanización del extrarradio de Madrid en los supuestos en los que aún no se contara con un plan de urbanización aprobado, ante la proliferación de viviendas insalubres y suburbios infradotados que suponían un verdadero obstáculo para la posterior urbanización (NÚÑEZ GRANÉS, 1920, p. 12). No obstante, los problemas urbanísticos generados en el extrarradio de Madrid no tenían fácil solución ya que, como advertía NÚÑEZ GRANÉS, no resultaba posible evitar la construcción de dichos suburbios en tanto no se aprobaran con carácter de ley los planes generales de urbanización dada la amplitud con que el art. 348 del Código Civil contemplaba el derecho de propiedad que suponía que las limitaciones a su ejercicio debían venir “establecidas en las leyes”. En suma, ante la ausencia de precepto legal alguno que limitara los derechos de los propietarios de terrenos del extrarradio, éstos podían

disponer libremente de los mismos viéndose forzados los Ayuntamientos a autorizar cuantas licencias de construcción se solicitaran. De ahí que, al afrontar la ejecución de los planes de urbanización y a la vista de la absoluta legalidad de las construcciones, los Ayuntamientos se veían obligados a indemnizar a sus propietarios de cuantos daños y perjuicios se les irrogaban por el trazado de las nuevas calles, llegando la cuantía de las expropiaciones incluso a superar la de las obras de urbanización a ejecutar, poniendo en riesgo la propia ejecución de los planes.

Con el fin de paliar estos graves inconvenientes y excluir las indemnizaciones a los propietarios, se generalizó la técnica de introducir en las licencias, en un afán preventivo, cláusulas expresamente encaminadas a excluir dichas indemnizaciones en los casos en los que fuera necesario derribar o expropiar las edificaciones. No obstante, como advirtió en su momento NÚÑEZ GRANÉS, la legalidad de dichas cláusulas resultaba muy dudosa por contravenir los artículos 348 y 350 del Código Civil al suponer una limitación del derecho de propiedad sin una previa base legal (prueba de la manifiesta ilegalidad de dichas cláusulas lo constituyó la negativa general de los registradores de la propiedad a hacerlas constar en las inscripciones registrales de las viviendas³¹).

Para NÚÑEZ GRANÉS, la solución de estos graves problemas debía basarse en medidas de índole preventiva. Por ello, advirtió no sólo de la necesidad de que los Ayuntamientos actuaran con celeridad en la redacción, aprobación y ejecución de planes de urbanización en aquellos terrenos en los se detectaran indicios del nacimiento de un futuro suburbio, sino también en la de dictar disposiciones legales que implementaran las oportunas medidas para que las construcciones se ajustaran a las alineaciones y rasantes de los planes en curso de aprobación, medida esta última que nos recuerda visiblemente a las técnicas preventivas para evitar el nacimiento de edificios fuera de ordenación en aras de garantizar el interés público inherente a la futura ordenación urbanística del suelo, entre las que se encuentra la técnica de la suspensión de licencias.

³⁰ El arquitecto, urbanista e ingeniero militar Pedro NÚÑEZ GRANÉS ocupó el cargo de Director de vías públicas del Ayuntamiento de Madrid redactando diferentes propuestas urbanísticas caracterizadas por su polémica e innovación, entre ellas, la fallida del extrarradio de Madrid en 1910, conocida como “Plan de Granés”.

³¹ Lo que motivó el dictado de una Real orden del Ministerio de Gracia y Justicia de 4 de septiembre de 1902 disponiendo que se inscribieran en los Registros de la Propiedad de Madrid las certificaciones en que constaran dichas cláusulas excluyentes de las indemnizaciones.

No obstante, el proyecto de NÚÑEZ GRANÉS no encontró suficiente apoyo, entre otras cuestiones, por precisar de importantes reformas legales, en particular, la aprobación de una ley especial sobre la cuestión, tal y como puso de manifiesto la Junta Consultiva de Obras del Ayuntamiento de Madrid al analizar la propuesta³².

La segunda excepción a la que nos referíamos más arriba viene representada por el proyecto de ley de Sánchez Guerra de 1914 sobre creación y régimen de las zonas urbanas en las grandes ciudades. Este proyecto de ley se enmarcaba en el paquete de iniciativas legislativas surgidas durante los inicios del primer tercio del siglo XX para hacer frente a los problemas generados por la urbanización acelerada y desordenada de las grandes ciudades.

Inspirado en la necesidad de erradicar las barriadas insalubres y los suburbios que se originaban profusamente en el extrarradio de las grandes ciudades, el proyecto de ley de Sánchez Guerra se proponía la creación de una zona urbana exterior en la que la acción de los Ayuntamientos se centrara en arbitrar de forma ordenada el tránsito de la población urbana a la rural evitando así la proliferación de suburbios. La novedad relevante del proyecto, finalmente fracasado, consistía en la imposición de importantes limitaciones a las propiedades incluidas en el plano delimitador de la zona urbana exterior con el objetivo de compatibilizar con él las construcciones existentes (artículo 4). Tales limitaciones suponían en la práctica una congelación de la propiedad ya que no se permitía ninguna acción que pudiera variar la situación de los inmuebles, del suelo o subsuelo colindantes con las vías u obras proyectadas en el plan (prohibición de edificar, establecer industrias, cambiar cultivos o talar arbolado, por ejemplo) sin el previo consentimiento del Ayuntamiento y previa constitución de un depósito proporcional al importe de las obras a ejecutar. No obstante, lo que realmente nos interesa resaltar del proyecto de Sánchez Guerra es que también se articulaba un procedimiento especial para aquellos supuestos en los que se pretendiera construir sobre terrenos no incluidos en el plano delimitador de la zona urbana exterior, es decir,

sobre terrenos que no tenían acceso directo a las vías u obras proyectadas. En tales casos, la especialidad del procedimiento de autorización consistía en que, con carácter previo a su concesión por el Ayuntamiento, éste debía proceder a modificar dicho plano mediante su ampliación a fin de recoger en él los terrenos sobre los que se pretendía actuar. De esta forma, en tanto se modificaba el plano, las solicitudes presentadas por los propietarios quedaban administrativamente en una suerte de suspensión a la espera de que el Ayuntamiento cumplimentara el procedimiento de alteración del plano correspondiente por los trámites del artículo 2 del proyecto de ley³³. No obstante, esta especialidad procedimental no resultaba nada novedosa ya que recuerda claramente a la contemplada por las Reales Órdenes de 10 y 16 de junio de 1854 por las que se fijaban, respectivamente “Reglas que deben observarse en los expedientes de construcción de casas en Madrid” y “Trámites en los expedientes de alineaciones de calles y plazas”, que hemos expuesto en el epígrafe dedicado al sistema de alineaciones.

3.7. La normativa local. El Estatuto Municipal de Calvo Sotelo

No será hasta principios de los años 20 el momento en el que comience a desarrollarse en España un nuevo urbanismo que sustituya los esquemas del siglo anterior, destinados casi siempre, como hemos tenido ocasión de comprobar, a solucionar problemas concretos de crecimiento espacial de las ciudades. De esta forma, entrada la década de los años 20, se aprecia una tendencia en la que el urbanismo español comienza a hacerse eco de las tendencias urbanísticas imperantes en Europa poniendo de manifiesto la necesidad de revisar nuestro sistema legislativo para hacer frente a las exigencias del nuevo siglo (DÁVILA LINARES, 1991, p.102). Es así como tienen entrada las ideas basadas en un urbanismo racionalista y funcional precursor de la consagración de la técnica de la zonificación en cuanto descomposición de la ciudad en función de una clasificación de usos

³² En sus conclusiones, la Junta Consultiva de Obras optaba por otras soluciones urbanísticas para paliar el desorden del extrarradio como, por ejemplo, crear un sistema de poblados satélites extraurbanos con la finalidad de intentar regular el precio del suelo y procurar viviendas sanas y económicas a la clase trabajadora. Acuerdo de la Junta Consultiva Municipal de Obras de 7 de septiembre de 1922 aprobando

el Informe sobre la Urbanización del Extrarradio y Propuesta de Plan General de Extensión de Madrid y su distribución en Zonas. Ayuntamiento de Madrid. Imprenta Municipal de Madrid, 1923.

³³ Cuya aprobación definitiva correspondía al Ministerio de Gobernación, previa aprobación por el Ayuntamiento y apertura de período de exposición pública.

predeterminada³⁴. No obstante, no deja de ser cierto que la recepción de este movimiento será muy limitada, verificándose su aplicación práctica tan solo en las principales y más dinámicas ciudades del país, imperando en el resto la decimonónica normativa sobre ensanche y reforma interior que habría de mantenerse hasta el dictado de la Ley del Suelo de 1956.

En lo referente a la normativa municipal, tampoco se encuentran referencias a la técnica de la suspensión de licencias en la normativa local más importante de este período histórico, fundamentalmente el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 1924 y el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales del mismo año. Ausencia que destaca aún más al tratarse de normas que ampliaron notablemente la esfera competencial municipal, desplazando el centro de gravedad de la regulación urbanística y edificatoria al ámbito municipal. Sea como fuere, la nueva situación originó que las Ordenanzas Municipales cobraran un nuevo protagonismo y se aceleraran los procedimientos de aprobación de ensanches y saneamiento (GÓMEZ ROJO, 2003, p. 137). No obstante, llama poderosamente la atención que, si bien estas Ordenanzas no contenían referencia alguna a técnicas que pudieran asimilarse a la suspensión de licencias, por el contrario, sí se caracterizaron por consolidar una cada vez más compleja regulación jurídica de la situación de fuera de ordenación³⁵.

Tampoco hemos encontrado referencia alguna en el Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, y ello aun cuando se trate de una norma local de gran calado en cuanto se asumía de forma explícita, por primera vez, la idea moderna del planeamiento

urbanístico (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1966, p. 314) al confiar la ordenación urbanística a un Plan general de ordenación (artículos 134 y ss.), protagonismo que encontraría su consagración definitiva en la Ley del Suelo de 1956.

3.8. La normativa sobre protección del patrimonio histórico-artístico

Desde sus orígenes³⁶, ha sido una constante de la normativa sobre protección del patrimonio histórico-artístico la introducción de cautelas y salvaguardas dirigidas a limitar el *ius aedificandi* sobre los bienes declarados protegidos o en curso de declaración. Tal previsión encuentra fácil justificación en las especiales características y valor del objeto de su regulación, que exige la introducción de importantes garantías en orden a la protección de bienes caracterizados generalmente por su vulnerabilidad y que, precisamente por ello, han sido objeto de no pocas tropelías de las que no faltan ejemplos en la práctica totalidad de las ciudades españolas³⁷.

En este contexto, la normativa sobre protección del patrimonio histórico-artístico nunca ha sido ajena a la necesidad de implementar medidas limitadoras del derecho de propiedad³⁸ (PAREJO ALFONSO, 1979, pp. 84-85) que, en algunos casos, incluso se han anticipado a su regulación expresa por la normativa urbanística, como ha sucedido con la técnica de suspensión de licencias al encontrar un importante precedente en la normativa sobre patrimonio histórico-artístico con carácter previo a su positivización expresa en la Ley del Suelo de 1956. Así, el art. 14 del Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, sobre protección, conservación y acrecimiento

³⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA & PAREJO ALFONSO (1981) atribuyen el mérito de haber introducido la técnica de la zonificación en nuestro Derecho Urbanístico a la Real Orden de 9 de agosto de 1923 por la que se aprobaban unas condiciones higiénicas de las viviendas y las condiciones técnico-sanitarias para el ensanche y reforma interior de las poblaciones.

³⁵ Buena muestra de ello son las Ordenanzas Municipales de Madrid de 1892 (art. 800 y ss.) y 1935 (art. 46 y ss.). En ambas se distinguen tres supuestos diferentes para acometer obras de reforma en viviendas según la situación jurídica del edificio respecto de la alineación (en la alineación oficial, que deba avanzarse o que se retire de la alineación) disponiendo un régimen limitado de las obras permisibles para el segundo y tercer supuesto.

³⁶ Aun cuando ciertos autores datan el origen de la normativa sobre protección del patrimonio histórico-artístico en la Ilustración, otros se remontan a la Novísima Recopilación para extraer ejemplos de normas anteriores que ya tenían por objeto la protección de dicho patrimonio como, por ejemplo, el Código de las Siete Partidas. No obstante, como señala GARCÍA FERNÁNDEZ (2007, p. 3), sí es cierto que en España la eclosión de esta normativa no se produciría sino hasta la creación en el

año 1900 del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes y la Dirección General de Bellas Artes pues la legislación del siglo XIX, a diferencia de lo que había ocurrido en Italia, en Francia o en el Reino Unido, era muy escasa y de muy reducida amplitud hasta el dictado de la primera gran norma sobre la materia, la Ley de 7 de julio de 1911 por la que se dictaron reglas para efectuar excavaciones artísticas y científicas y para la conservación de las ruinas y antigüedades.

³⁷ Claro ejemplo del desatino con que históricamente se ha tratado el patrimonio histórico-artístico español lo constituye el derribo de gran parte de las murallas de ciudades españolas como consecuencia de operaciones de ensanche hasta el punto de llegar a calificarlas como el principal mal que affligía a las ciudades.

³⁸ Como la necesidad de contar con informe previo favorable de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando para acometer obras de reforma en dichos bienes o el establecimiento de una "servidumbre de no edificar libremente" respecto de aquellas superficies incluidas en los planos de ciudades o pueblos artísticos (art. 21 del Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926).

de la riqueza artística (conocido como “Decreto Callejo”) ya recogía expresamente una importante restricción del derecho de propiedad al prohibir la ejecución de obras en edificios sometidos a un expediente de declaración de monumento desde el mismo momento en que se notificaba al propietario el inicio del expediente, con la única excepción de aquellas obras necesarias para garantizar la consolidación del edificio en los casos de ruina inminente.

Aunque es cierto que el precepto guarda silencio sobre los efectos que el inicio del expediente de declaración pudiera tener sobre las eventuales licencias que hubieran podido concederse previamente o que se solicitaran con posterioridad, parece evidente que tanto la eficacia de las concedidas como las nuevas solicitudes deberían verse seriamente comprometidas mediante, como mínimo, la suspensión bien de los efectos de las concedidas bien del propio procedimiento de concesión, en tanto se obtuviera el pronunciamiento favorable de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando sobre la compatibilidad de las obras con la preservación de los valores histórico-artísticos del inmueble en una aplicación analógica de las previsiones del artículo 9 del propio Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926. Esta importante limitación sería posteriormente recogida en las sucesivas normas sobre protección del patrimonio histórico-artístico³⁹ hasta llegar a la vigente Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y, de ahí, a la normativa autonómica dictada sobre la materia.

3.9. El Plan Bidagor y la Ley del Suelo de 1956: la influencia francesa e italiana

Ya en la antesala inmediata a la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, la técnica de la suspensión de licencias encontró acogida en dos normas en cuya factura intelectual jugó un papel preponderante el insigne urbanista Pedro BIDAGOR LASARTE⁴⁰: nos referimos, por un lado,

al Plan General de Ordenación de Madrid de 1944⁴¹ (también conocido como Plan Bidagor) en el que se adoptó un criterio similar a lo que posteriormente se conocerá como suspensión de licencias y, por otro lado, a la propia Ley del Suelo de 1956 o, más bien, a las normas inspiradoras de su redacción, que consagraría ya de forma abierta y expresa la técnica.

En cuanto a la primera, en la aprobación del Plan General de Madrid, como reconoce el propio BIDAGOR LASARTE (1996, p. 93), jugó un papel decisivo la creación, concluida la guerra civil, de dos organismos con facultades urbanísticas: la Dirección General de Arquitectura y la Junta de Reconstrucción de Madrid. Ambos organismos debían dirigir sus esfuerzos hacia la reconstrucción de la capital ya que los graves daños sufridos como consecuencia de la contienda, que afectaban a todo tipo de intereses públicos y privados, hicieron que dicha labor fuera considerada como un problema de nivel estatal que exigía la implementación de medidas extraordinarias.

En este marco, se formuló el Plan General de Ordenación de Madrid entre los años 1939 y 1941 y, debido a que la Junta debía simultanear la formulación del Plan con la adopción de medidas que permitieran la reconstrucción de la capital por sectores en los que debía preverse que no se verían afectados por modificaciones del planeamiento, se aprobaron sucesivas restricciones provisionales. De esta forma, la primera tarea de la Junta consistió en realizar, de acuerdo con el Ayuntamiento, unas normas provisionales de edificación, en las que se aplicó un criterio semejante a lo que hoy constituiría la técnica de la suspensión cautelar de licencias para aquellas áreas destruidas durante la contienda en las que se pretendía realizar una reconstrucción sobre la base de una transformación morfológica sustancial (EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, 1990, p. 474).

Y en cuanto a la segunda, la aprobación de la Ley del Suelo de 1956 supuso la consagración definitiva y explícita de la técnica de la suspensión de licencias que tan tímidamente se había asomado en los textos normativos del siglo XIX y XX. De esta manera, la técnica encontró

³⁹ Ley de 13 de mayo de 1933, sobre el patrimonio artístico nacional, y Ley de 22 de diciembre de 1955 sobre conservación del patrimonio histórico-artístico.

⁴⁰ Insigne urbanista impulsor del proceso de institucionalización del planeamiento urbano moderno en España autor del denominado Plan Bidagor de 1941, que finalmente, desembocaría en el Plan General de Ordenación de Madrid de

1946, jugando un papel decisivo en la elaboración de la Ley del Suelo de 1956.

⁴¹ Aprobado mediante Ley de 25 de noviembre de 1944 de Bases para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores (BOE de 26 de noviembre) y ratificado mediante Ley Articulada de 1 de marzo de 1946.

acomodo expreso en el artículo 22 de la norma⁴² en términos rotundos y completos, haciendo gala de una madurez jurídica en su enunciado y planteamiento que ha hecho que, salvo algunas modificaciones, la esencia de su régimen se haya mantenido en el tiempo hasta llegar a las normas urbanísticas de nuestros días.

Pero lo que realmente nos interesa en este momento es destacar los documentos y normativas que tomaron como modelo y en las que se inspiraron los redactores de la Ley del Suelo de 1956. En este sentido, parece obvio que el proceso de formulación y redacción de una Ley urbanística de tanto calado no fuera ajeno a las disposiciones y tendencias urbanísticas que venían desarrollándose en los países europeos de nuestro entorno. De esta forma, como señala BIDAGOR LASARTE (1996), en el examen de la normativa urbanística europea comparada analizada en el proceso de redacción de la Ley llegaron a considerarse las disposiciones y técnicas urbanísticas de hasta seis países europeos, proceso que, por otro lado, revelaría la gran variedad de circunstancias y la consiguiente dificultad para seguir modelos ajenos, sobre todo en el caso de países de culturas no latinas⁴³.

En esta tesitura, la introducción de la técnica en la Ley del Suelo de 1956 no supuso ninguna novedad en derecho europeo comparado si consideramos la existencia de figuras análogas en los Derechos alemán, francés e italiano dirigidas a garantizar la efectividad de los instrumentos de planeamiento en elaboración (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1992, p. 155). Respecto de los dos últimos, se trata, respectivamente, de las denominadas “sursis á statuer” y la “mise en œuvre de salvaguarda”, técnicas urbanísticas que han mantenido su vigencia en la normativa urbanística de ambos países hasta nuestros días, amplia trayectoria que da buena idea de su funcionalidad y eficacia.

En cuanto a la primera, el Decreto de 25 de julio de 1935 introdujo por primera vez en el Derecho francés un instrumento cautelar

denominado sursis á statuer en el marco del Plan de Ordenación de la Región Parisina, como medida facultativa para aplazar la concesión de los permisos urbanísticos recogidos en la Ley de 15 de junio de 1943 y, posteriormente, en el *Code de l'Urbanisme* de 26 de julio de 1954 (DE DIEGO, 2017, p. 512). Será esta última norma la que consagre el régimen jurídico de la figura en el Derecho urbanístico francés en cuanto medida facultativa que aplazaba la decisión final de una solicitud de autorización del ejercicio de una actuación urbanística cuando pudieran verse comprometidas las previsiones del planeamiento. Su particularidad más destacable, en comparación con la técnica que finalmente recogería la norma española, residía en que en el Derecho francés la técnica se configuraba como un acto singular de aplicación a cada caso concreto sin que precisara de un acto general previo que le diera cobertura jurídica. No obstante, sus efectos sobre el procedimiento de concesión hacían que la misma se aproximara más a una denegación de la autorización que a una suspensión dado que, en función de lo avanzado del procedimiento de elaboración del plan, podía proceder bien la denegación directa del permiso bien la obligación del solicitante de replantear su solicitud (BARREDA BARBERA, 2001, pp.19-20) por lo que, en ambos casos, el efecto suspensivo sobre el procedimiento de licencia era realmente escaso (FERNANDO PABLO, 1987, p. 59).

En cuanto al Derecho italiano, de entre las normas estudiadas por los grupos de trabajo encargados de la elaboración del texto de la Ley del Suelo de 1956, cobró singular protagonismo la *Legge urbanistica* núm. 1150/1942, de 17 de agosto, norma urbanística italiana dictada por el gobierno de Mussolini sobre cuyas bases la norma española de 1956, en contraposición con la tradición normativa de los ensanches, supuso una alteración profunda del estatuto de la propiedad inmobiliaria retransfiriéndose la Administración a la función planificadora y pasando la urbanización a ser un negocio privado mediante su desnacionalización o

⁴² Artículo 22.- 1. “Los órganos competentes para la formación de un Plan podrán acordar y habrán de publicar en el Boletín Oficial de la provincia la suspensión por un año del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y edificación en sectores comprendidos en perímetro determinado, con el fin de estudiar el Plan de ordenación o su reforma.” 2. “El expresado plazo será ampliable a otro año cuando, dentro de aquél, se hubiere efectuado la información pública dispuesta en el artículo y no cabrá acordar nuevas suspensiones hasta que transcurrieren cinco años.” 3. “Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación del acuerdo de suspensión en el Boletín Oficial

de la provincia tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos.”

⁴³ BIDAGOR LASARTE (1996, p. 96) indica que en el proceso de elaboración de la Ley de 1956 se examinaron las siguientes normas del entorno europeo: la Ley de urbanismo italiana de agosto de 1942, la Ley de urbanismo francesa de 15 de junio de 1943, la Ley sobre planos de ordenación de ciudades de Bélgica de 23 de octubre de 1946, la Ley de planeamiento urbano y rural de Inglaterra (*Town and Country Planning Act*) de 6 de julio de 1947, la Ley de urbanismo de Suecia de 30 de junio de 1947 y, finalmente, la Ley sobre planeamiento del territorio nacional de Polonia de 3 de enero de 1945.

privatización⁴⁴. No obstante, en lo referente a la técnica de la suspensión de licencias, habida cuenta de la influencia italiana en la Ley de 1956, nos interesa resaltar otra norma del ordenamiento urbanístico italiano en la que, en nuestra opinión, el equipo redactor de la Ley del Suelo de 1956, muy probablemente, pudo inspirarse para recoger la técnica de la suspensión de licencias.

Nos referimos en particular a la Ley italiana núm. 1902, de 3 de noviembre de 1952, prácticamente coetánea a la española, que recogía las denominadas *misure di salvaguardia*, es decir, unas medidas de salvaguardia que habilitaban la posibilidad de suspender, durante la aprobación de nuevos planes, el otorgamiento de licencias por un plazo máximo de tres años, precisamente para garantizar la adecuación de las edificaciones a las directrices urbanísticas proyectadas (FAJARDO SPINOLA, 1973, p. 414).

Al igual que la técnica francesa, la italiana se configuraba con carácter facultativo y de aplicación singular a cada caso concreto pero, a diferencia de aquella, su régimen se aproximaba más a una suspensión o interrupción del procedimiento dado que, finalizado el plazo de la suspensión, la Administración se veía obligada a resolver sobre la concesión. Por ello, la caracterización jurídica de la técnica italiana la acercaría más a la que posteriormente recogerá la norma española siendo más que evidentes las similitudes en cuanto a naturaleza, efectos, finalidad, sujeción a plazo o motivación.

Con estos antecedentes, la Ley del Suelo de 1956 dio entrada a la técnica de la suspensión del otorgamiento de licencias como nueva categoría jurídica del Derecho urbanístico. Al abrigo de esta regulación, las características fundamentales con que la norma configuró la nueva técnica urbanística fueron las siguientes:

1. Se introdujo como una medida cautelar de ejercicio facultativo para la Administración dentro de un perímetro determinado y cuya validez se hacía depender del cumplimiento inexcusable de requisitos de publicidad.
2. La causa de la suspensión residía en el estudio de un plan o su reforma, incluyendo la jurisprudencia en dicho ámbito todo tipo de plan operativo fuera comarcal, especial, general o de reforma interior⁴⁵.
3. Su finalidad se dirigía a impedir actuaciones que fueran contrarias a la planificación en tramitación que pudieran constituir un obstáculo para su posterior ejecución.
4. La suspensión era de carácter temporal cabiendo prórrogas de la misma.
5. Tenían derecho a indemnización los solicitantes de licencias presentadas con anterioridad a la publicación del acuerdo en el boletín oficial.
6. La jurisprudencia sólo admitió la impugnación directa del acuerdo de suspensión en función de su naturaleza no normativa⁴⁶.

Por otro lado, la técnica del fuera de ordenación urbanística también fue recogida de forma expresa en el texto urbanístico español de 1956. Su régimen jurídico se acomodó en el artículo 48⁴⁷ en unos términos bien definidos que ha favorecido su pervivencia, en lo sustancial, hasta nuestros días, si bien es cierto que a finales del siglo pasado y principios del presente las normativas autonómicas han introducido no pocas especialidades en la materia. A pesar de ello, aún resulta relativamente fácil apreciar la pervivencia en los textos actuales, en lo sustancial, del régimen previsto por la Ley del Suelo de 1956.

⁴⁴ PARADA & LORA-TAMAYO (2016, pp. 317-321) señalan que, precisamente, esa excesiva complejidad técnica, en unos años, como los cincuenta y sesenta, de imparable éxodo poblacional del campo hacia la ciudad y de feroz especulación con el suelo, determinó el generalizado incumplimiento de la ley y el paralelo surgimiento de grandes barrios y de núcleos urbanos colmatados y desordenados.

⁴⁵ Entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1977 (RJ 1977/5048) o de 26 de abril de 1980 (Rec. n.º 43.499 – ECLI:ES:TS:1980:1720).

⁴⁶ FERNANDO PABLO (1987, p. 59) cita la STS de 27 de febrero de 1964 (RJ 1964/1135) en cuanto de la misma se deducía que la ausencia de interposición de un recurso de alzada frente al acuerdo de suspensión inhabilitaba a los interesados para su impugnación indirecta, lo que se oponía a las previsiones del artículo 39.4 de la Ley Jurisdiccional de 27 de diciembre de 1956. No obstante, se aprecia un cambio en la doctrina jurisprudencial al que nos referiremos más adelante.

⁴⁷ Artículo 48: 1. "Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan general o parcial, que resultaren disconformes con el mismo, serán calificados como fuera de ordenación." 2. "No podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero sí las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble." 3. "Sin embargo, en casos excepcionales podrán autorizarse obras parciales y circunstancias de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas. Asimismo, se realizan referencias adicionales en los artículos 49 y 50 referidos, respectivamente, al supuesto de industrias emplazadas en zonas no adecuadas y a la obligación de hacer constar expresamente en los títulos de enajenaciones de terrenos la situación fuera de ordenación de edificios o industrias."

Este fenómeno se reproduce también en la técnica de suspensión de licencias, razón por la cual la introducción de singularidades autonómicas no ha conseguido desdibujar, por lo menos en sus aspectos esenciales, la uniformidad normativa que ha caracterizado el régimen jurídico de ambas técnicas urbanísticas desde su consagración en el texto de 1956, manteniéndose indemnes los pilares básicos del sistema heredado. Precisamente por ello, no han faltado quienes han apuntado que la técnica de la suspensión, a la que añadimos nosotros la del fuera de ordenación urbanística, representa una *rara avis* en el Derecho urbanístico español en cuanto, por lo menos en este aspecto, lo dota de cohesión pese a la distribución del poder normativo en una pluralidad de legisladores autonómicos (DE DIEGO, 2017, p. 204).

3.10. La normativa dictada hasta la reforma de la Ley del Suelo de 1956: la etapa del desarrollismo económico. La Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional

Una vez que la técnica de la suspensión de licencias encuentra acomodo explícito en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico como parte del conjunto de instrumentos y técnicas urbanísticas dirigidas a encauzar y regular el proceso de urbanización, su influencia no pasará desapercibida para la normativa dictada en la etapa posterior a la Ley del Suelo de 1956. No obstante, no deja de ser cierto que su influencia se verá eclipsada en gran parte por la ineficiente gestión urbanística⁴⁸ que caracterizó esta etapa histórica al verse desbordada por una de las más profundas transformaciones sufridas por nuestro país en su más reciente historia, consecuencia de un acelerado e importante crecimiento económico y de un paralelo proceso de cambios sociales y de vida.

⁴⁸ Del fracaso e ineficacia de muchas de las previsiones de la Ley del Suelo de 1956 dan buena cuenta dos circunstancias: por un lado, que entre las primeras normas dictadas en su desarrollo se encontraban algunas dirigidas precisamente a mitigar el alto grado de incumplimiento de las previsiones urbanísticas (Decreto 1753/1964, de 11 de junio, por el que se dictaban normas para evitar las construcciones clandestinas, y Ley 158/1963, de 2 de diciembre, dictada precisamente para salvaguardar de la edificación las zonas verdes y los espacios públicos); y, por otro lado, porque así se reconoció expresamente en la Exposición de Motivos de su Ley de reforma de 1975 en los términos siguientes: "Todo el arsenal de

A pesar del desfase que finalmente se patentizará entre el modelo urbanístico previsto por la Ley del Suelo de 1956 y la realidad urbanística debido a la falta de operatividad y eficacia del primero, no deja de resultar paradójico que en la etapa comprendida hasta 1975, año de reforma del texto de 1956, se verifique una importante actividad normativa que, aunque con gran repercusión sobre la ordenación del suelo, en la mayoría de las ocasiones soslayará la aplicación del ordenamiento urbanístico en pro de un desarrollismo económico desbocado. Las consecuencias negativas de este fenómeno tuvieron expresión en la consagración de lo que se denominó "principio de anticipación", en virtud del cual, a través de la promulgación de normas sectoriales con incidencia física en el territorio, el primero en actuar o llegar se aseguraría el dominio excluyente de un espacio determinado (SERRANO GUIRADO, 1965, p. 57).

Quizá por ello no les falta razón a quienes afirman (PERALES MADUEÑO, 1996, p. 114) la coexistencia en esta etapa histórica de dos sistemas de planeamiento urbanístico: uno, ordinario, representado por la Ley del Suelo de 1956, con su sistema urbanístico racional dirigido fundamentalmente a los Ayuntamientos como destinatarios naturales del mismo; y otro operativo, que suponía 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.

Sea como fuere, esta importante actividad normativa se desarrollará como consecuencia fundamental de dos factores: por un lado, la aparición de los Planes de Desarrollo Económico y Social⁴⁹ como instrumentos de ordenación de todos los sectores económicos, y, por otro, la proliferación, fruto, entre otras cosas, de una ineficiente estructura administrativa, de normas especiales conteniendo preceptos sobre ordenación del suelo y estableciendo planes específicos al margen de los urbanísticos, originando así un importante problema de descoordinación (PAREJO ALFONSO, 1979, pp. 81-82).

instrumentos técnicos, económicos y jurídicos a que hasta ahora se ha hecho referencia (...) puede resultar absolutamente ineficaz, y de hecho lo ha sido, si se rompe el último y definitivo eslabón de la cadena, el de aplicación efectiva de las Leyes urbanísticas y de los Planes de Ordenación".

⁴⁹ El I Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1967 se aprobó mediante Ley 194/1963, de 28 de diciembre, el II mediante Ley 1/1969, de 11 de febrero (texto refundido aprobado mediante Decreto 902/1969, de 9 de mayo), y el III mediante Ley 22/1972, de 10 de mayo, para el período 1972-1975. Hubo un IV Plan redactado que, no obstante, no llegó nunca a aprobarse.

En lo concerniente al primer factor, la política española de desarrollo económico se puso en marcha a través de sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social, instrumentos legales que, aunque contemplaban técnicas ya previstas y desarrolladas específicamente por la normativa urbanística⁵⁰, realizaron una planificación de las actividades económicas en el territorio al margen de la ordenación urbanística, generando un grave quebranto de esta⁵¹, por lo menos en lo que se refiere a los dos primeros planes aprobados, como consecuencia de un fenómeno que algún sector doctrinal denominó "inflación orgánica"⁵².

Pues bien, aunque, como acabamos de exponer, la incidencia de la normativa urbanística en los sucesivos Planes de Desarrollo Económico y Social fue realmente escasa, no por ello no se dieron casos de normas que, al amparo de la planificación general de la economía, se hicieran eco en su contenido de técnicas puramente urbanísticas, entre ellas, la suspensión de licencias. Tal fue el supuesto de la planificación turística a la que se refería el artículo 38 del I Plan de Desarrollo cuya aplicación dio lugar a la promulgación de la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. Esta norma, en consonancia con las ideas desarrollistas imperantes, se alineaba con los criterios y necesidades derivados de la planificación económica mediante la consideración del suelo con posibilidades de uso turístico como un sector económico más al servicio del desarrollo del país, contemplando un sistema de planificación propio y diferenciado del previsto por la ordenación urbanística de cara a la promoción y regulación de los asentamientos humanos vinculados al turismo (SERRANO GUIRADO, 1965, p. 56). De esta forma, la norma no sólo bordeaba el sistema de planificación urbanística convencional previsto por la Ley del Suelo a fin de facilitar los procesos de desarrollo turístico (DE TERÁN TROYANO, 1999, p. 256), sino que,

yendo aún más allá, creó un modelo propio, diferente al previsto por la Ley del Suelo, con sus propios presupuestos conceptuales y técnicos (GALIANA & BARRADO, 2006, p. 77).

A pesar de la creación de este modelo turístico propio y diferenciado del urbanístico, la norma no soslayó completamente la aplicación de la normativa urbanística, sino que, por el contrario, arbitó un sistema que permitía la aplicación en el ámbito turístico de técnicas puramente urbanísticas.

Tal es lo que sucedió con la técnica de la suspensión de licencias al habilitar la norma la posibilidad de recurrir a tal técnica con carácter previo al inicio de los procedimientos de declaración de un Centro o de una Zona de Interés Turístico Nacional. La finalidad con que la norma turística contemplaba esta posibilidad coincidía en esencia con la prevista por la ordenación urbanística, es decir, arbitrar una medida preventiva a fin de asegurar debidamente la futura ordenación de los terrenos. No obstante, llama la atención la regulación realmente peculiar con que la Ley turística contemplaba esta posibilidad ya que la aplicación de la suspensión de licencias se articulaba, no por imperativo de la norma turística, sino mediante una remisión y aplicación provisional de la Ley del Suelo de 1956. De esta forma, podía restringirse o suspenderse la edificación en el Centro o Zona cuyo interés turístico se pretendía declarar por un período máximo de seis meses en tanto se aprobaba el respectivo Plan de Ordenación.

Este peculiar sistema fue objeto de importantes críticas doctrinales dada la distorsión normativa que implicaba al hacer uso de normas al servicio de la ordenación urbanística en procesos de planificación sectorial absolutamente ajenos a los de ordenación del territorio previstos por la Ley del Suelo. De esta forma, se criticó que la medida de suspensión del otorgamiento de licencias, coherente y justificada en el contexto

⁵⁰ Como, por ejemplo, el desarrollo de polígonos industriales y residenciales, la calificación de sectores industriales como de "interés preferente" o la declaración de zonas geográficas como de "preferente localización industrial" o el dictado de normas de ordenación territorial al margen de las establecidas en la Ley del Suelo. De estas fechas son normas tan importantes como, por ejemplo, la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre Costas, la Ley 51/1974, de 19 de diciembre, de Carreteras, o la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

⁵¹ Como puede fácilmente deducirse, esta política cortoplacista de desarrollismo económico desbocado al margen de la ordenación urbanística tuvo unas consecuencias nefastas que se manifestarán a lo largo de los siguientes años. Es más, el ideario de esta etapa histórica relegando el urbanismo en pro de la actividad económica puede situarse en el

origen de dos graves consecuencias que se manifiestan aún en la actualidad: la consideración del urbanismo como mero instrumento al servicio exclusivo del desarrollo económico y, consecuencia de ello, la reticencia generalizada a la toma de decisiones de disciplina urbanística que, a su vez, degenera en una suerte de socialización colectiva de la permisividad que se sitúa en el origen de muchos de los desmanes urbanísticos que se comenten hoy día, sobretodo en suelo rural.

⁵² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1965, p. 330) denomina "inflación orgánica" al fenómeno surgido en el marco de las nuevas necesidades sociales consecuencia de la bonanza económica y que el Estado debía garantizar asumiendo nuevos compromisos, que se tradujo en la creación apresurada de nuevos departamentos ministeriales cada uno de los cuales aspiraba a su propia planificación sectorial dentro de sus competencias, incidiendo en ocasiones sobre un mismo ámbito territorial.

de una planificación global del territorio en la medida en que se adoptaba por el órgano que iba a elaborar dicha planificación y posibilitaba el estudio de las diferentes opciones de uso del suelo, perdía la coherencia y justificación con que inicialmente se contemplaba en la Ley del Suelo al disociarse de todo proceso de planificación global y utilizarse como mero instrumento de salvaguarda de una planificación sectorial y parcial y, por ello, no condicionada por otras actuaciones sobre el territorio cuya oportunidad no era posible evaluar (PAREJO ALFONSO, 1979, pp.184-185).

El desbordamiento por la normativa turística de su ámbito propio resultaba acorde con su finalidad de fomento pero, desde el momento en que se adentraba también en la ordenación del territorio, hizo quebrar los principios esenciales de esta planificación mediante una auténtica inversión de valores ya que se acabó estructurando todo el territorio desde una perspectiva exclusivamente parcial; es más, la puesta de las técnicas urbanísticas al servicio de la planificación turística hizo que se desvirtuaran en beneficio de intereses muy concretos contribuyendo a su descrédito frente a la comunidad (SERRANO GUIRADO, 1965, p. 56).

3.11. El Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana aprobado por Decreto 1006/1966 de 7 de abril de 1966

Finalmente, el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana también contempló la figura de la suspensión de licencias para su aplicación en aquellas zonas que hubiesen sido previamente declaradas en estado de reparcelación o, en su defecto, sobre las que hubiera recaído acuerdo de aprobación inicial. La regulación se remitía a lo dispuesto por el art. 22 de la Ley del Suelo de 1956 y se configuraba igualmente con carácter facultativo. No obstante, innovaba el régimen de esta norma en cuanto excepcionaba del ámbito de la suspensión las licencias que tuvieran por objeto la ejecución de obras de conservación⁵³.

⁵³ Artículo 27.1: 1. "La declaración de una zona en estado de reparcelación, y, en su defecto, la aprobación inicial del proyecto, autorizará para suspender la concesión de licencias de edificación conforme a lo previsto en el artículo 22 de la Ley del Suelo. En todo caso podrán realizarse obras de conservación previa licencia municipal, conforme al régimen general".

4. Régimen Jurídico tras la Ley del Suelo de 1975, evolución y situación en la actual normativa autonómica comparada y en la legislación sectorial

Una vez consolidada la técnica de la suspensión de licencias en la Ley del Suelo de 1956, la primera gran reforma de su régimen jurídico vendría de la mano de la LS 1975 que introdujo la diferenciación clásica entre las dos clases de suspensión que ha llegado hasta nuestros días: facultativa y automática. Así, la reforma de 1975 trajo de mano, como novedad fundamental, la articulación de una nueva modalidad de suspensión, la automática, de aplicación ope legis y, por tanto, desvestida de la naturaleza eminentemente discrecional que caracterizaba a la primera⁵⁴.

Sobre estos antecedentes, tanto el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLRDU) 1976 (art. 27) como el TRLRDU 1992 (art. 102) y, fundamentalmente, el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (RP) de 1978 (arts. 117-122) y la importante reforma operada mediante el Real Decreto-Ley 16/1981 de 16 de octubre, profundizaron en el régimen de la LS 1956 y su reforma de 1975 de tal manera que, respetando en lo básico su esencia, completaron el cuadro legal de la suspensión del otorgamiento de licencias mediante la articulación pormenorizada de sus aspectos principales.

A pesar de ello, este régimen estatal no constituía ni mucho menos un recurso de uso ilimitado y discrecional en manos de la Administración debido, principalmente, a que su ejercicio se encontraba claramente limitado desde una triple perspectiva legal:

1. Desde una perspectiva temporal, porque sus efectos se limitaban a un periodo de tiempo determinado, en principio hasta que se aprobara o modificara la nueva ordenación o, en su defecto, hasta el transcurso del plazo legalmente previsto.

⁵⁴ Otras novedades reseñables en materia de suspensión de licencias serían el cierre definitivo a la posibilidad de que los particulares pudieran acordar la suspensión de licencias, una regulación más exhaustiva de los requisitos de publicación y de las indemnizaciones de los peticionarios de licencia.

2. Desde una perspectiva espacial, porque sus efectos podían limitarse a la totalidad o a parte de un territorio, según se estuviera tramitando una nueva ordenación global o una modificación parcial de la existente.
3. Y, finalmente, desde una perspectiva material, porque los efectos de la suspensión no afectaban a toda clase de licencias urbanísticas sino sólo a las más importantes, generalmente las de parcelación, edificación, reedificación o demolición.

Respecto de la situación jurídica de fuera de ordenación, el TRLS 1992 introdujo alguna matización aunque, en esencia, respetó el régimen original previsto por el legislador de 1956. Las innovaciones pretendieron recoger el testigo de la evolución jurisprudencial recogiendo, por ejemplo, que la situación de fuera de ordenación no daría lugar a indemnización, o la procedencia de la declaración de ruina en caso de que resultara imprescindible ejecutar obras que excedieran de las autorizables.

Indudablemente, ni la técnica de la suspensión de licencias ni la situación de fuera de ordenación urbanística fueron inmunes al revés sufrido por el Derecho urbanístico español como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de gran parte del TRLS 1992 mediante la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/1997, de 20 de marzo. En lo que nos interesa, la Sentencia declaró la inconstitucionalidad del art. 102, 137 y 247 del texto de 1992, precepto que se encargaban de recoger en ese momento el régimen básico estatal de ambas técnicas urbanísticas y que, en lo sustancial, ha llegado hasta la actualidad⁵⁵. Fruto de esta situación, las Comunidades Autónomas vieron vía libre para acometer una regulación propia de la técnica⁵⁶ si bien es cierto que, en un primer momento, las diferentes normativas autonómicas se caracterizaron por su uniformidad, no destacando precisamente por

ofrecer novedades sustanciales respecto del régimen que se venía aplicando en los textos estatales, lo cual da idea de la madurez de la regulación que ofrecía ya la normativa estatal.

No obstante, esta situación de uniformidad normativa se ha ido desdibujando con el paso del tiempo ya que las normativas autonómicas más recientes tienden cada vez con mayor frecuencia a introducir aspectos diferenciadores con el régimen estatal, en un afán innovador que en no pocas ocasiones amenaza con la desnaturalización completa del régimen heredado como sucede, por ejemplo, con el surgimiento de una tercera clase de suspensión de licencias vinculada a la aprobación provisional del planeamiento dada la plena libertad que tendrían para reconfigurar el régimen jurídico de la suspensión y el procedimiento de aprobación de los planes⁵⁷. A estas innovaciones se suman otras de no menor entidad como la inclusión de los programas de actuación urbanizadora, instrumentos de desarrollo y de gestión en el ámbito objetivo de la suspensión⁵⁸, o la extensión a la suspensión a la presentación de comunicaciones previas⁵⁹.

No obstante, como decimos, la existencia de estas singularidades autonómicas no ha desdibujado, por lo menos hasta ahora, la uniformidad normativa que ha caracterizado el régimen jurídico de la suspensión de licencias y de la situación de fuera de ordenación urbanística.

Finalmente, en lo referente a la legislación sectorial, la buena acogida que históricamente tuvo la técnica de la suspensión de licencias en otros ámbitos del ordenamiento jurídico, fundamentalmente en el derecho turístico de los inicios de la recuperación económica española de los años sesenta, muestra actualmente una tendencia al alza al apreciarse una implementación cada vez mayor en normas jurídicas de otros ámbitos diferentes del

⁵⁵ Destacamos del actual régimen previsto por el TRLS 2015 la obligación de hacer constar en las transmisiones de predios la existencia de edificaciones en situación de fuera de ordenación urbanística, la no indemnizabilidad o el régimen de valoraciones de las edificaciones incurso en tal situación.

⁵⁶ Lo que no quita que con anterioridad a la STC 61/1997, de 20 de marzo, ya existieran Comunidades Autónomas que ya contemplaban previsiones sobre suspensión de licencias como la Ley 18/1983, de 6 de octubre, del País Vasco, la Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y de Protección a la Naturaleza de la Comunidad Autónoma de Canarias, o la Ley 1/1984, de 14

de marzo, de Ordenación y protección de áreas naturales de interés especial de las Islas Baleares.

⁵⁷ Tal es lo acontecido en la normativa balear cuando articula una prórroga automática de la suspensión vinculada a la publicación del acuerdo de aprobación provisional de los instrumentos de planeamiento (art. 51.3 Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears).

⁵⁸ Artículo 130.8 del Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Castilla la Mancha.

⁵⁹ Artículo 51 de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

urbanístico, como las relativas a transportes⁶⁰, protección de la naturaleza⁶¹, aguas⁶², costas⁶³, residuos⁶⁴, ruidos⁶⁵, etc., por poner sólo algunos ejemplos. Esta tendencia denotaría no sólo la trascendencia jurídica actual de la figura, sino también su versatilidad, al instrumentarse como paradigma para la preservación del interés público ya se manifieste este como la necesidad de garantizar una ordenación o planificación futura o como la de respetar la integridad de bienes de especial trascendencia que el ordenamiento jurídico considera susceptibles de un especial tratamiento.

5. Conclusiones

La idea de salvaguarda del interés general que representaba el respeto de las alineaciones en el siglo XIX motivó el tímido nacimiento de dos técnicas urbanísticas con gran arraigo posterior: la suspensión de licencias y el régimen de fuera de ordenación. A pesar de que ambas representan una limitación sobre los derechos dominicales de los propietarios, su éxito fue dispar debido a que la técnica de la suspensión, de carácter más interventor sobre la propiedad privada, contó con la oposición de la clase burguesa, anclada en una concepción liberal de la propiedad urbana y, por tanto, contraria a cualquier intento de intervención que limitara las posibilidades edificatorias de sus fundos. Por el contrario, la técnica del fuera de ordenación encontró mejor acomodo legal en la normativa urbanística decimonónica debido a su carácter menos interventor sobre la propiedad, facilitando la ejecución de determinadas obras en

edificios aun cuando no se ajustaran a la alineación aprobada.

Aunque entre la doctrina suele prevalecer la idea del origen relativamente reciente de las técnicas de suspensión de licencias y fuera de ordenación urbanística, considerándolas categorías del Derecho urbanístico alumbradas a partir de la Ley del Suelo de 1956, de nuestro estudio se desprende la existencia de antecedentes legales más remotos. Así, al margen del origen inmediato que supuso la Ley de 1956 al recoger de forma expresa ambas técnicas, a lo largo de la trayectoria histórica del derecho urbanístico español hemos encontrado antecedentes legales y doctrinales que muy bien pueden representar un origen mediato.

En cuanto a los antecedentes legales, de nuestro estudio se desprende que la primera norma que se hizo eco, aun de forma velada, de la técnica de la suspensión de licencias fueron las Reales Órdenes de 10 y 16 de junio de 1854 por las que se fijaban, respectivamente “Reglas que deben observarse en los expedientes de construcción de casas en Madrid” y “Trámites en los expedientes de alineaciones de calles y plazas”.

Por su lado, el antecedente más remoto sobre la técnica de fuera de ordenación urbanística bien pudiera ser una norma de 28 junio de 1530 que, basándose en motivos de salubridad, prohibía los balcones, pasadizos y otros edificios que no respetaran las alineaciones estableciendo la obligación de respetar esta y previendo, al mismo tiempo, un régimen similar al de fuera de ordenación al consentir la permanencia de edificios no ajustados a la alineación pero prohibiendo en ellos la ejecución de determinadas obras y

⁶⁰ El artículo 7 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, regula un supuesto específico de suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas con ocasión de la tramitación de estudios informativos de infraestructuras ferroviarias. En sentido similar, el artículo 16 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, en relación con los estudios informativos de carreteras aprobados inicialmente

⁶¹ En el ámbito de la protección de la naturaleza no es infrecuente que la normativa autonómica sobre la materia recurra a la técnica de la suspensión de licencias como medio para garantizar la integridad de una determinada zona en tanto se aprueba el instrumento de planificación ambiental oportuno. Al efecto, artículo 28 de la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales de Cataluña, artículo 9 del Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, o artículo 28 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana.

⁶² En los proyectos de deslinde, el Organismo de Cuenca solicita al ayuntamiento la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias de obras en el ámbito afectado previendo el levantamiento implícito de la suspensión con la aprobación del deslinde. Artículos 242 y 242 bis del Real

Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, que desarrolla los títulos preliminar I, IV, V, VI y VII de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

⁶³ La incoación de los expedientes de deslinde del dominio público marítimo-terrestre llevan implícita la suspensión cautelar del otorgamiento de concesiones y autorizaciones con levantamiento implícito de la suspensión con la aprobación del deslinde. Artículo 12.5 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

⁶⁴ La normativa catalana sobre residuos habilita la posibilidad de recurrir a la suspensión de la ejecutividad de los derechos de edificación en tanto se procede a la descontaminación de un suelo a fin de no permitir aprovechamientos incompatibles con las medidas de limpieza y recuperación del terreno. Artículo 20 del Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley reguladora de los residuos.

⁶⁵ La normativa aragonesa sobre ruidos prevé la suspensión del otorgamiento de licencias (o revisión de las existentes) en tanto se tramita la declaración de una zona saturada de ruido a fin de reducir las molestias ocasionadas por las actividades existentes en la misma. Artículo 39.2.a) de la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón.

reformas mayores permitiéndose tan sólo aquellas ajustadas a la alineación. No obstante, la técnica encontraría acomodo más expreso en la Real Orden de 30 de noviembre de 1857 sobre obras en las casas de Madrid que no estando denunciadas quedaban fuera de alineación; en la posterior Real Orden de 6 de febrero de 1863 que, alejándose de anteriores disposiciones que obligaban a la expropiación inmediata de la edificación fuera de alineación, se decantó por implantar un específico régimen jurídico de limitaciones en las obras de consolidación y reforma de dichos edificios; y, finalmente, la Real Orden de 12 de marzo de 1878 que, en sentido similar a las anteriores, permitía la ejecución de determinadas obras en edificios fuera de alineación siempre que no supusieran la consolidación de la finca.

Al margen de los antecedentes legales, en el período histórico de transición entre los siglos XIX y XX alumbraron diferentes iniciativas auspiciadas por prestigiosos autores (Posada Herrera, Núñez Granés, Sánchez Guerra) que abogaron por introducir reformas legales limitadoras del derecho de propiedad, entre ellas, técnicas similares a la suspensión de licencias, con la doble finalidad de asegurar el éxito de los proyectos de urbanización y hacer frente a los problemas generados por la urbanización acelerada y desordenada de las grandes ciudades. A pesar de tratarse de iniciativas de gran factura legal e intelectual, fracasaron frente a la infranqueable concepción liberal del derecho de propiedad que inspiraba el Código Civil de 1889.

Finalmente, aun cuando las técnicas de suspensión de licencias y fuera de ordenación urbanística encontrarán acomodo legal expreso en la LS 1956, su éxito fue relativo al verse lastradas por la deficiente gestión urbanística que caracterizó la posterior etapa histórica de desarrollismo económico desbocado. En contraste con ello, no deja de resultar paradójico el éxito que alcanzó la técnica de la suspensión de licencias en otros sectores, como el turístico o el de protección del patrimonio histórico. Ambas técnicas fueron recogidas en la posterior normativa estatal teniendo su eco, tras la STC 61/1997, en las diferentes normativas autonómicas que, si bien en un primer momento se caracterizaron por su uniformidad, al no introducir innovaciones relevantes en el régimen heredado, en los últimos años se han decantado por la introducción paulatina de modificaciones puntuales. Por último, llama la atención que la legislación sectorial, como ya hiciera en la etapa del desarrollismo económico, siga recurriendo a la técnica de suspensión de licencias como eficaz método para asegurar la efectividad de determinados aspectos de su actividad administrativa.

6. Bibliografía

- ANGOSTO SÁEZ, J. F. (1998): *El ius aedificandi y el derecho de propiedad sobre el suelo urbano*, Murcia, España, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia.
- ANGUITA CANTERO, R. (1992): Las ordenanzas municipales como instrumento de control de la transformación urbana en la ciudad del Siglo XIX. *Cuadernos de arte de la Universidad de Granada*, (23), 463-482.
- _____(1995): *Ordenanza y policía urbana: los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*, España, Granada, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada. <http://hdl.handle.net/10481/14376>
- BARREDA BARBERÁ, J. (2001): *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por formación de instrumentos de planeamiento*, Valencia, España, Revista General de Derecho.
- BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Madrid, España, Montecorvo.
- _____(1996): Los inicios del derecho urbanístico en el período del liberalismo moderado y en el sexenio revolucionario (1846-1876): el Ensanche de la ciudad como modelo urbanístico y sistema jurídico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 28(107-108), 19-51. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/84118/62128/>
- BIDAGOR LASARTE, P. (1996): Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 28(107-108), 91-100. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84120>
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A. (1992): *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, España, Montecorvo.
- DÁVILA LINARES, J. M. (1991): La ordenación urbanística durante la primera mitad del siglo XX: premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos. *Investigaciones geográficas*, (9), 101-113. <https://doi.org/10.14198/INGEO1991.09.03>
- DE DIEGO RECA, L.M. (2017): *La suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas* [Tesis doctoral, Servicio de publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, España]. <http://eprints.ucm.es/43271/1/T38914.pdf>
- DE TERÁN TROYANO, F. (1999): *Historia del Urbanismo en España III: siglos XIX y XX*, Madrid, España, Cátedra.
- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2005): Los principios informadores del derecho urbanístico. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, (27), 301-321.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M^a (1990): *Normativa y forma de ciudad. La regulación de los tipos edificatorios en las Ordenanzas de Madrid* [Tesis doctoral, Tomo II, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Servicio de publicaciones de la Universidad Politécnica de Madrid, España]. <https://oa.upm.es/12743/>

- FAJARDO SPÍNOLA, L. D. A. (1973): La licencia de obras en Italia. *Revista de Administración Pública*, (70), 403-442.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1965): El aspecto orgánico de la inflación administrativa. *Revista de Administración Pública*, (48), 323-340.
- _____(2017): *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, España, Civitas, 25ª edición.
- FERNANDO PABLO, M. (1987): *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas*, Madrid, España, Montecorvo.
- GALIANA MARTÍN, L. & BARRADO TIMÓN, D. (2006): Los Centros de Interés Turístico Nacional y el despegue del turismo de masas en España. *Investigaciones Geográficas*, (39), 73-93. <https://doi.org/10.14198/INGEO2006.39.04>
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1966): Dictamen sobre legalidad en ordenanzas municipales sobre uso del suelo y edificación. *Revista de Administración Pública*, (50), 309-335.
- _____(1977): *El urbanismo como hecho y la formación de las técnicas urbanísticas*, Santander, España, Servicio de publicaciones de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- _____ & PAREJO ALFONSO, L. (1981): *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, España, Civitas.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2007): La regulación y la gestión del Patrimonio Histórico-Artístico durante la Segunda República (1931-1939). *Revista Electrónica de Patrimonio Histórico e-rph*, (1), 50-95.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (1971): *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Madrid, España, Tecnos.
- GÓMEZ ROJO, M. E. (2003): Líneas históricas del derecho urbanístico con especial referencia al de España hasta 1936. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos (Sección Historia del Derecho Europeo)*, (25), 93-146. <http://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552003002500004>
- NUÑEZ GRANÉS, P. (1920): *El problema de la urbanización del Extrarradio de dicha Villa desde los puntos de Vista técnico, económico, administrativo y legal*, Madrid, España, Imprenta Municipal del Ayuntamiento de Madrid.
- ORDUÑA PRADA, M. (2001): Posada Herrera y el proyecto de Ley de Ensanche de 1861. En *Posada Herrera y los orígenes del derecho administrativo español: I Seminario de Historia de la Administración* (pp. 279-296). Madrid, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. & LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. (2016): *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, Madrid, España, Marcial Pons, 15ª edición.
- PAREJO ALFONSO, L. (1979): *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Madrid, España, Montecorvo.
- _____(1996): Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 28(107-108), 149-166. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84123>
- PERALES MADUEÑO, F. (1996): La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 28(107-108), 101-126. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84121>
- SERRANO GUIRADO, E. (1965): *Planificación territorial y planificaciones sectoriales*, Madrid, España, Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica, número 20 de la serie Conferencias, Discursos y Estudios Monográficos.

7. Referencias normativas

- Real Orden de 25 de julio de 1846 sobre planos geométricos de poblaciones.
- Reales Órdenes de 10 y 16 de junio de 1854 por las que se fijan, respectivamente "Reglas que deben observarse en los expedientes de construcción de casas en Madrid" y "Trámites en los expedientes de alineaciones de calles y plazas".
- Real Orden de 30 de noviembre de 1857 sobre obras en las casas de Madrid (sustituída por la Real Orden de 6 de febrero de 1863 y Real Orden de 12 de marzo de 1878).
- Proyecto de ley de Posada Herrera 1861 sobre Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras Mejoras de las Poblaciones.
- Ley de 29 de junio de 1864 "fijando las reglas que han de observarse en las Obras para el Ensanche de las Poblaciones".
- Ley de 22 de diciembre de 1876 de ensanche de poblaciones.
- Ley de 26 de julio 1892 sobre reforma del régimen general de ensanche de 1876 para Madrid y Barcelona, y de saneamiento y mejora interior de 1895.
- Proyecto de Ley de Sánchez Guerra de 1914.
- Real Decreto-ley de 8 de marzo de 1924 por el que se aprueba el Estatuto Municipal (Estatuto Municipal de Calvo Sotelo).
- Real Decreto de 23 de agosto de 1924 aprobando el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales.
- Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, sobre protección, conservación y acrecimiento de la riqueza artística ("Decreto Callejo")
- Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945
- *Code de l'Urbanisme* de 26 de julio de 1954
- *Legge urbanistica* núm. 1150/1942, de 17 de agosto,
- Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.
- Ley 194/1963, de 28 de diciembre, aprobando el I Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1967.
- Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.
- Decreto 1006/1966 de 7 de abril de 1966 por el que se aprueba el Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana.

- Ley 1/1969, de 11 de febrero (texto refundido aprobado mediante Decreto 902/1969, de 9 de mayo) aprobando el II Plan de Desarrollo Económico y Social.
- Ley 22/1972, de 10 de mayo, aprobando el III Plan de Desarrollo Económico y Social para el período 1972-1975.
- Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- Real Decreto-Ley 16/1981 de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana.

7. Listado de Acrónimos/Siglas

LS	Ley del Suelo
RP	Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo
TRLS	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia