

DR 13 104

Emisiones educativas de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Salvo domingos y festivos por Radio Nacional de España, Radio 3, en la Península y Baleares. Radio Nacional de España en frecuencia modulada en Canarias.

Emisoras de Radio Popular en Almería, Badajoz, Córdoba, Jaén, Jerez e Ibiza. Y emisoras de Radiocadena Española en La Rioja, Gerona y Soria. La emisión de cuarto curso de Derecho comienza con una nueva lección de Derecho Administrativo Segundo.

Comentario breve del Real Decreto Ley 16.981 de 16 de octubre de adaptación de los planes generales de ordenación urbana. Primera parte. El comentario que a continuación van a escuchar hoy sobre el Real Decreto Ley 16.981 de 16 de octubre de adaptación de los planes generales de ordenación urbana y que tiene un alcance de dos espacios radiofónicos, aparte del interés general que posee para los alumnos que cursan cualquiera de las asignaturas de Derecho Administrativo de nuestro departamento, debe ser especialmente tenida en cuenta por los alumnos de Derecho Administrativo II en su estudio de las lecciones 30 a 36 del programa, constitutivas de la sexta unidad didáctica.

La ley de 2 de mayo de 1975 reformó profundamente, aunque de forma parcial, la ley del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956. El nuevo sistema legal se propuso reducir las tensiones especulativas y el déficit de equipamientos colectivos a que dio lugar la ley reformada, para lo cual comenzó por establecer una nueva clasificación del suelo, redefinió sobre bases parcialmente distintas el régimen jurídico de aquel y el estatus del derecho de propiedad, incrementó de forma sustancial las sesiones obligatorias y gratuitas llamadas a legitimar la adquisición por los propietarios de las plusvalías generadas por el planeamiento y su ejecución y acomodó a estos propósitos todo el sistema de planeamiento territorial, sujetando la potestad de planeamiento a la observancia de unos estándares fijos de dotaciones y reservas de suelo, con el fin de garantizar un mínimo de infraestructuras y servicios públicos. La reforma respetó, sin embargo, la estructura básica del ordenamiento urbanístico que, como es sabido, se articula desde 1956 en dos niveles.

El definido por la propia ley del suelo, que aporta el marco normativo general regulando de forma abstracta los supuestos básicos y el contenido de los planes de ordenación a los que la ley se remite, para concretar de forma total y agotadora, en relación a un territorio determinado, la regulación abstracta y general que en ella se contiene. Esta estructura normativa dual exigía, lógicamente, para la plena efectividad de la reforma intentada, la elaboración de unos nuevos planes de ordenación capaces de traducir y concretar en todo su detalle la nueva política urbanística, pues, en tanto no aparecieran tales planes, el nuevo esquema legal quedaría en buena parte privado de la operatividad que sólo el planamiento territorial puede dar a lo que, de otro modo, no es sino un puro esqueleto normativo. Sin embargo, la elaboración de esos nuevos planes no sobra de un día, requiere tiempo, un tiempo durante el cual la nueva ley no iba a poder operar a pleno rendimiento.

Un tiempo, pues, de transición, para el cual era preciso diseñar un régimen jurídico específico que actuara a modo de solución de continuidad, de puente entre el ordenamiento nuevo y la legalidad reformada por éste. ¿Cómo articular ese derecho transitorio? Las alternativas posibles eran teóricamente varias. La primera y más simple, también la más coherente desde una perspectiva lógico-formal, era la de declarar derogados todos los planes anteriores a la nueva ley en cuanto desarrollo de una ley anterior expresamente reformada por ésta.

El territorio nacional hubiera quedado convertido en una tabula rasa y el vacío temporal hasta la aparición de los nuevos planes podría haberse cubierto con unas pocas normas muy simples llamadas a garantizar un mínimo de orden y de actividad urbanística que, por la propia simplicidad de su contenido, podían haber actuado de acicate para la más pronta elaboración de los nuevos planes requeridos por la ley. Visto el problema retrospectivamente, la solución no parece disparatada ni mucho menos. En cambio, en 1975, hay que reconocerlo, pudo haberlo parecido en la medida en que equivalía a aceptar un bloqueo casi total de la actividad urbanística y constructiva.

En cualquier caso, es lo cierto que el horror al vacío impulsó otro tipo de solución, más prudente en apariencia pero más compleja también en su manejo que, a la postre, se ha mostrado ineficaz. El legislador de 1975 optó, en efecto, por prorrogar la vigencia de los planes generales anteriores a la ley de reforma hasta tanto se adaptaran a la misma, permitiendo incluso que esos planes generales fueran desarrollados por los correspondientes planes parciales y que éstos se ejecutaran o bien de acuerdo con la ley reformada en el supuesto de que existieran ya y su ejecución hubiera comenzado con anterioridad a la reforma, disposición transitoria tercera, o bien a tenor de la nueva con algunos pequeños ajustes puntuales que ésta misma estableció en el caso de que fueran aprobados definitivamente con posterioridad a su entrada en vigor, disposición transitoria segunda. Este complejo régimen transitorio había de durar cuatro años, que es el plazo que la disposición transitoria primera de la ley de 1975 dio para adaptar a ella los planes generales.

Pronto se vio, sin embargo, que en ese plazo no iba a poder cumplirse la tarea, mucho menos cuando la celebración de las primeras elecciones locales de esta nueva etapa iba a transformar radicalmente el panorama municipal. Un real decreto número 544 barra 1979 de 20 de febrero prorrogó, pues, por un año el plazo de cuatro previsto por la ley y otro de 3 de mayo de 1980 repitió la suerte. Ambas prórrogas resultaron, sin embargo, insuficientes, por lo que, agotado el tiempo sin que se hubiera llevado a cabo la adaptación de los antiguos planes generales, era absolutamente preciso buscar una nueva y distinta solución.

Eso es justamente lo que ha intentado el real decreto ley 16 barra 1981 de 16 de octubre de adaptación de planes generales de organización urbana, publicado en el Boletín Oficial del Estado del siguiente día 22, cuyas líneas generales paso a comentarles. Toda la intención del decreto ley al que acabo de referirme es proporcionar un esquema normativo claro aplicable al periodo de transición abierto con la ley de 1975, periodo que no terminará hasta que aparezcan los nuevos planes generales que dicha ley requiere inexcusablemente para poder ser aplicada

en su integridad y para poner en marcha de ese modo la nueva política urbanística que incorpora. El planteamiento inicial que sirvió de base al régimen transitorio establecido por la ley de 1975 permanece inalterable en sus fundamentos, subsiste pues la obligación de adaptar los planes generales anteriores a la nueva ley.

En tanto esa adaptación no tenga lugar seguiremos en un periodo de transición y esos planes generales continuarán vigentes, el contenido de esa adaptación deben decidirlo en su día los ayuntamientos interesados en uso de su autonomía sin que en ningún caso vaya a quedar prejuzgado por las determinaciones que provisionalmente y para este concreto periodo intermedio pone en juego el real decreto ley. El objetivo de este es pues fijar unas reglas concretas llamadas a facilitar la aplicación actual de unos planes generales cuyos supuestos no se corresponden con los de la ley vigente. Básicamente esa falta de correspondencia entre los planes antiguos y la ley nueva se centra en la clasificación del suelo de la cual dependen el régimen jurídico de este y en concreto los derechos y deberes de su propietario.

Los planes anteriores a la nueva ley clasificaban el suelo de acuerdo con esta en urbano de reserva urbana y rústico categorías no equivalentes materialmente aunque simétricas en apariencia a las que establece la nueva ley urbano urbanizable programado y no programado y no urbanizable. Pues bien el real decreto ley por razones puramente pragmáticas y para facilitar la aplicación transitoria de los planes generales anteriores a 1975 establece directamente unas equivalencias formales entre las antiguas categorías de suelo y las nuevas de forma que se considerarán suelo urbano en tanto dure el periodo transitorio los terrenos clasificados en los planes o normas subsidiarias antiguos como suelo urbano o reserva urbana. Siempre que cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica o bien aún faltando alguno de estos servicios estén edificadas ya en los dos tercios del espacio apto según dichos planes o normas para la edificación.

Los restantes terrenos clasificados como urbanos o de reserva urbana que no reúnan estas características se considerarán como urbanizables. El suelo clasificado como rústico se considerará como no urbanizable. Establecidas estas equivalencias el real decreto ley dispone de la aplicación a cada tipo de terrenos del régimen jurídico previsto por la ley vigente para cada una de las categorías de suelo que contempla lo que permitirá aplicar igualmente el bloque de derechos y deberes de los propietarios que establecen los artículos 83 suelo urbano, 84 suelo urbanizable y 86 suelo no urbanizable de la misma sin derogación alguna.

Con ello se ha terminado aceptando una simplificación que el legislador de 1975 deseoso de marcar las diferencias con respecto al de 1956 quiso inicialmente evitar pero a causa de ese plurito purista se han perdido inútilmente 6 años.