

DR 13 131

Carrera, Derecho, Asignatura, Derecho Administrativo, título El Real Decreto Ley de 16 de octubre de 1981 sobre adaptación de los planes de ordenación urbana, autor Tomás Ramón Fernández, fecha de grabación 4 de febrero de 1983, fecha de emisión 2 de marzo de 1983. La emisión de hoy vamos a dedicarla a comentar El Real Decreto Ley de 16 de octubre de 1981 sobre adaptación de los planes generales de ordenación urbana. Un comentario semejante apareció ya en las emisiones del curso pasado y también figura escrito en el texto del boletín de la Facultad de Derecho correspondiente al número 8. Si lo reproducimos ahora es porque sigue siendo de especial importancia tener en cuenta las modificaciones introducidas por este Real Decreto Ley en nuestro ordenamiento urbanístico y porque afectan estas modificaciones de modo importante a distintos aspectos de la Unidad Sexta de Derecho Administrativo II y a cada una de las lecciones incluidas en la misma.

El Real Decreto Ley de 16 de octubre de 1981 tiene dos partes sustancialmente diferentes. Una primera parte intenta resolver el problema transitorio creado por la reforma de la Ley del Suelo de 1975. Una segunda parte, en cambio, tiene un efecto permanente, se trata de establecer nuevas normas que tienen vocación de vigencia indefinida y que, a diferencia de las otras, que únicamente serán aplicables durante el régimen transitorio previsto en el propio Real Decreto Ley, se insertan ya de una manera permanente en el ordenamiento urbanístico, modificando para el futuro algunos preceptos de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, tal y como fue reformada en 1975.

Esta Ley de 2 de mayo del 75 modificó profundamente, aunque de forma parcial, la Ley del Suelo en su primera versión 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 del suelo y el estatus del derecho de propiedad, incrementó de forma sustancial las cesiones 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 distintos.

El definido por la propia Ley del Suelo, que aporta el marco normativo general, regulando de forma abstracta los supuestos básicos del ordenamiento urbanístico y, en un segundo nivel, el contenido en los planes de ordenación a los que la ley se remite para completar de forma total y concretar en cada parte del territorio esas normas básicas, ese marco general contenido en la propia ley. Esta estructura normativa dual exigía, lógicamente, para la plena efectividad de la reforma que en 1975 se llevó a cabo, la elaboración de unos nuevos planes de ordenación

capaces de traducir y concretar en todo su detalle la nueva política urbanística, ya que, en tanto, en buena parte privada de la operatividad que sólo el planeamiento territorial puede dar, es necesario la adaptación de esos planes generales a la nueva estructura del ordenamiento. Sin embargo, la elaboración de estos nuevos planes no es obra de un día.

Requiere tiempo, un tiempo durante el cual la nueva ley no iba a poder operar a pleno rendimiento, un tiempo, por lo tanto, 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? Ese era el problema fundamental en 1975. Las alternativas posibles para responder a esta pregunta eran, teóricamente, varias.

La primera y la más simple de todas, también quizás 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 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 desde hoy, la solución, desde luego, esta solución no parece disparatada.

En cambio, en 1975, hay que reconocerlo, pudo haberlo parecido en la medida en que equivalía a aceptar un bloqueo, una paralización 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 misma, así lo preveía la disposición transitoria tercera, o bien a tenor de la ley nueva con algunos pequeños ajustes puntuales que esta misma estableció en el caso de que fueran aprobados definitivamente con posterioridad a su entrada en vigor.

Así lo preveía la disposición transitoria segunda. Este complejo régimen transitorio había de durar en principio 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.

Lo cierto es que el plazo inicialmente dado por la ley se prorrogó por un año dos veces seguidas. Ambas prórrogas resultaron, sin embargo, insuficientes, por lo que, agotado el

tiempo, los cuatro años iniciales y los dos años de prórroga posterior, sin que se hubiera llevado a cabo la adaptación de los antiguos planes generales, era absolutamente preciso buscar una nueva y distinta solución. Y esto es justamente lo que intenta este Real Decreto Ley de 16 de octubre de 1981.

Toda su intención es proporcionar un esquema normativo claro aplicable al periodo de transición abierto con la reforma de 1975, periodo que no terminará hasta que aparezcan los nuevos planes generales que dicha ley requiere de forma inexcusable y que requiere también la nueva política urbanística que la ley incorpora. El planteamiento inicial que sirvió de base al régimen transitorio establecido por la ley del 75 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 de 16 de octubre de 1961. El objetivo de la norma 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 tres puntos. En la clasificación del suelo, de la cual depende el régimen jurídico del suelo y, sobre todo, de los derechos y deberes de sus propietarios. Los planes anteriores, y este es el primer punto que hay que abordar, clasificaban el suelo de acuerdo con la ley en urbano, de reserva urbana y rústico.

Categorías no equivalentes materialmente en su totalidad, 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 la Reforma de 1975, establece directamente unas equivalencias formales entre las antiguas categorías de suelo y las nuevas, de forma que se considerarán suelo urbano, en tanto dura el periodo transitorio, los terrenos clasificados en los planes o normas subsidiarias antiguos, como suelo urbano o de reserva urbana, siempre que cuenten con los servicios urbanísticos mínimos.

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 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 para el suelo urbano, 84 para el suelo urbanizable y 86 para el suelo no urbanizable.

Con ello se ha terminado aceptando una simplificación que el legislador de 1975, deseoso de

marcar las diferencias entre la nueva ley con la ley de 1956, quiso inicialmente evitar, pero a causa de ese plurito purista se han perdido inútilmente seis años. El Real Decreto Ley refuerza también las competencias de los ayuntamientos, reduciendo o eliminando las intervenciones de la Administración estatal o autonómica de tutela. De esta forma cubre dos objetivos diferentes.

De un lado, fortalece la autonomía municipal que la Constitución consagra, y de otro, agiliza los procedimientos de aprobación de planes y proyectos urbanísticos. Esta segunda parte del Decreto Ley es aquella a la que al comienzo me refería como modificación permanente de los preceptos de la ley del suelo. Ya no tiene como la anterior de la adaptación de los planes una vigencia temporal, una vigencia transitoria, sino que es una modificación permanente de los preceptos contenidos en la ley vigente.

El artículo quinto de la ley dispone, por ejemplo, en esta línea de reforzamiento de la autonomía municipal y de agilización de los procedimientos de aprobación de planes, que los ayuntamientos de capitales de provincia y de ciudades de más de 50.000 habitantes serán competentes para la aprobación definitiva de los planes parciales y especiales, reservada antes por la ley del suelo al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, previo informe no vinculante de la Comisión Provincial de Urbanismo, informe que se considerará emitido favorablemente por el transcurso de un mes de silencio. El artículo cuarenta y uno de la ley del suelo daba antes un plazo de seis meses a la autoridad de tutela para otorgar o negar la aprobación definitiva, plazo de seis meses que ahora se reduce a uno, como acabo de decir. Se reconoce a sí mismo la competencia de los ayuntamientos para aprobar los instrumentos de reparcelación y compensación, incluso en el caso de que existan bienes municipales, supuesto este, en el que la ley del suelo trasladaba dicha competencia a la autoridad urbanística de tutela.

En esta misma línea, el artículo cinco del decreto ley, atribuye la competencia para aprobar definitivamente los proyectos de urbanización a la administración urbanística actuante que hubiese otorgado la aprobación inicial. La ley del suelo, en su artículo treinta y cinco, reservaba la aprobación definitiva a las comisiones provinciales de urbanismo. Otro tanto se dispone, en fin, respecto a las bases de los concursos para la redacción de programas de actuación urbanística, cuya aprobación definitiva se atribuye ahora a los organismos y corporaciones competentes para su redacción y tramitación.

Los plazos para la tramitación de los planes parciales y especiales que desarrollen el planeamiento general, no los demás, para la aprobación de estudios de detalle y para la aprobación de proyectos de urbanización y de delimitación de polígonos o unidades de actuación se reducen sustancialmente por este decreto ley que hace además un uso sistemático de la técnica del silencio positivo. Los distintos supuestos a los que me acabo de referir pueden ustedes verlos y concretarlos con la lectura del texto del Real Decreto Ley y hacer las correspondientes anotaciones en el texto de las unidades didácticas en los apartados correspondientes. Por ejemplo, se fija en tres meses el plazo para resolver sobre la aprobación inicial de los planes parciales de iniciativa particular.

Se limita a un año el plazo para acordar sobre la aprobación provisional de todo tipo de planes parciales y especiales, permitiendo la subrogación de las comisiones provinciales de urbanismo en la competencia de los ayuntamientos en caso de incumplimiento por estos del plazo en cuestión. Se reduce también de seis a tres meses el plazo para otorgar la aprobación definitiva de los mismos planes, entendiéndose concedida esta con arreglo a la técnica general del decreto ley por silencio positivo al cabo de estos plazos. El artículo séptimo establece todavía un procedimiento de urgencia para los casos en que ésta se declare expresamente por el Consejo de Ministros en relación a los planes parciales y especiales que desarrollen el planeamiento general y que sean promovidos a instancias de las administraciones urbanísticas o incluso de empresas estatales o mixtas, cuyo fin principal sea la urbanización, la creación de suelo o la construcción de viviendas de protección oficial.

Otro punto importante del decreto ley, que contiene igualmente una modificación permanente, indefinida de la vigencia de ciertos preceptos de la ley del suelo, es el que afecta al régimen de suspensión del otorgamiento de licencias previsto en el artículo 27 de la ley del suelo. En rigor esta modificación no supone otra cosa que una aclaración de la regulación contenida hasta ahora en el precepto legal. A partir de este momento la cuestión queda como sigue.

Puede acordarse la suspensión voluntariamente por el plazo máximo de un año en determinadas áreas con el fin de estudiar la formación de planes, normas subsidiarias o estudios de detalle o su reforma. La suspensión será obligatoria y automática a partir de la aprobación inicial de un nuevo plan, norma o estudio de detalle en aquellas áreas cuyo régimen urbanístico vaya a ser modificada por el instrumento en tramitación. Ambos tipos de suspensión pueden sumarse si la aprobación inicial se produce dentro del primer año, pero el tiempo total de suspensión de licencias por uno y otro motivo no puede ser superior nunca a dos años en total.

Transcurrido el plazo de un año de suspensión sin que se hubiera producido la aprobación inicial, la suspensión cautelarmente adoptada queda automáticamente levantada hasta que llegue a acordarse la aprobación inicial en cuyo momento se producirá de nuevo por plazo de un año para las áreas en las que se proyecten modificaciones. De no haberse acordado la suspensión voluntaria por razones de estudio del nuevo planeamiento, la suspensión obligatoria y automática derivada del acuerdo de aprobación inicial podrá prolongarse durante dos años. Se han suprimido así dificultades interpretativas que venían dando lugar a graves problemas en el orden práctico.

El resto de las modificaciones del decreto ley son de tono menor. Les remito a ustedes a la lectura del texto del decreto ley y a la lectura también del comentario más detallado que se contiene en el Boletín de la Facultad de Derecho en su número 8.