

C) DERECHO ADMINISTRATIVO

COMENTARIO BREVE DEL REAL DECRETO-LEY 16/1981 DE 16 DE OCTUBRE, DE ADAPTACION DE PLANES GENERALES DE ORDENACION URBANA (*)

Por TOMAS RAMON FERNANDEZ RODRIGUEZ

Catedrático y Director del Departamento de Derecho Administrativo

1. 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 equipamiento 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 aquél y el *status* 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 del planeamiento a la observancia de unos estándares fijos de dotaciones y reservas de suelo con el fin de garantizar un *minimum* 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 en los planes de ordenación a los que la Ley se remite para concretar de forma total y agotadora en

(*) Este comentario afecta a la U.D. VI de Derecho Administrativo II.

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 en buena parte privado de la operatividad que sólo el planeamiento territorial puede dar a lo que, de otro modo, no es sino un poco esqueleto normativo.

Sin embargo, la elaboración de esos 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, 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 *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 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 (disposición transitoria segunda).

Este complejo régimen transitorio había de durar cuatro años, que es el pla-

zo 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 544/1979, 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 intenta el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de Octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana, publicado en el BOE del siguiente día 22, cuyas líneas generales paso a comentarles.

2. 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 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 período 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 ningún caso vaya a quedar prejuzgado por las determinaciones que provisionalmente y para este concreto período intermedio pone en juego el Real Decreto-Ley.

El objetivo de éste 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 éste y, en concreto, los derechos y deberes de su propietario.

Los Planes anteriores a la nueva Ley clasificaban el suelo, de acuerdo con ésta, 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 esta-

blece directamente unas equivalencias formales entre las antiguas categorías de suelo y las nuevas, de forma que:

— Se considerarán suelo urbano en tanto dure el período transitorio, los terrenos clasificados en los Planes o Normas Subsidiarias antiguos como suelo urbano o de 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 edificados 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 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 prurito purista, se han perdido inútilmente seis años.

3. 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 distintos: de un lado, fortalece la autonomía municipal que la Constitución consagra; de otro, agiliza los procedimientos de aprobación de planes y proyectos urbanísticos.

Así, el artículo 5 dispone que los Ayuntamientos de capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes serán competentes para la aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales (reservada por la Ley del Suelo al Ministro de Obras Públicas y Urbanismo: artículo 35), previo informe no vinculante de la Comisión Provincial del Urbanismo, que se considerará emitido favorablemente por el transcurso de un mes de silencio (la Ley del Suelo, artículo 41, daba un plazo de seis meses a la autoridad de tutela para otorgar o negar la aprobación definitiva).

Se reconoce asimismo la competencia de los Ayuntamientos para aprobar los instrumentos de reparcelación y compensación, aunque existan bienes municipales, supuesto éste en el que la Ley del Suelo trasladaba dicha competencia a la autoridad de tutela.

En la misma línea el citado artículo 5 del Decreto-Ley atribuye la competencia para aprobar definitivamente los proyectos de urbanización a la Adminis-

tración urbanística actuante que hubiese otorgado la aprobación inicial (la Ley del Suelo, artículo 35, 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, Estudios de Detalle, Proyectos de urbanización y de delimitación de polígonos o unidades de actuación se reducen sustancialmente por el Decreto-Ley que hace, además, un uso sistemático de la técnica del silencio positivo.

Así, 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 éstos del plazo en cuestión; se reduce de seis a tres meses el plazo para otorgar la aprobación definitiva de los mismos planes, entendiéndose concedida ésta por silencio positivo al cabo de ese tiempo.

El artículo 7 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 promovidos a instancias de las Administraciones urbanísticas o de Empresas estatales o mixtas cuyo fin principal sea la urbanización, la creación de suelo o la construcción de viviendas de protección oficial. En dicho procedimiento los plazos se reducen al mínimo —un mes para resolver sobre la aprobación inicial, quince días para el trámite de información pública y cuatro meses desde la presentación del Plan para su aprobación provisional—, previéndose igualmente la subrogación de la Comisión Provincial de Urbanismo en caso de incumplimiento de cualquiera de ellos. La aprobación definitiva de los Planes queda sustituida por la provisional en caso de producirse la subrogación, debiendo resolverse en otro caso sobre la misma en el plazo de dos meses, transcurridos los cuales se entenderá otorgada por silencio positivo.

4. El Real Decreto-Ley modifica también el régimen de suspensión del otorgamiento de licencias previsto en el artículo 27 de la Ley del Suelo aclarando la regulación contenida en dicho precepto.

A partir de ahora la cuestión queda como sigue:

—Puede acordarse la suspensión voluntariamente por el plazo máximo de

un año en áreas determinadas 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 modificado por el instrumento de 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 podrá ser superior a dos años en total.

— Transcurrido el plazo de un año de suspensión sin que se hubiera producido la aprobación inicial del nuevo instrumento en estudio, 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 planteamiento, la suspensión obligatoria y automática derivada del acuerdo de aprobación inicial podrá prolongarse durante dos años.

De esta forma se garantiza que, cualesquiera que sean las combinaciones que puedan hacerse de ambos tipos de suspensión ésta no se prolongue más de dos años, bien entendido que en cualquier caso la suspensión se extingue siempre con la aprobación definitiva del planeamiento.

Se garantiza igualmente, frente a anteriores interpretaciones abusivas, que, extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de sus formas, no podrá volver a acordarse por idéntica finalidad en tanto no transcurran cinco años desde la fecha de la extinción.

5. El artículo 9 y último del Real Decreto-Ley procura finalmente reforzar las posibilidades de reacción frente a las obras realizadas *sin* o *contra* licencia ampliando a cuatro años, a contar desde la terminación total de las mismas, el plazo de uno previsto en el artículo 185.1 de la Ley del Suelo, así como el de prescripción de las infracciones urbanísticas correspondientes, con lo cual este supuesto queda equiparado al de las licencias contra plan, cuya revisión de oficio hacía posible el artículo 187 de la Ley del Suelo en el plazo de cuatro años previsto con carácter general en el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

6. Como puede observarse, el Real Decreto-Ley, fruto primero del Acuerdo Nacional sobre el Urbanismo y Vivienda negociado recientemente entre la Administración del Estado, la Federación de Municipios y las organizaciones empresariales y sindicales, introduce innovaciones sustanciales en el ordenamiento urbanístico vigente. Unas, las relativas a la clasificación y régimen urbanístico del suelo, tendrán solamente una vigencia temporal hasta que se adapten los antiguos Planes Generales a la nueva Ley, de acuerdo con el mandato conte-

nido en esta última, lo que presumiblemente tardará en suceder al menos en una buena parte de los Municipios. Estarán, pues, vigentes territorialmente en todos aquellos términos municipales que todavía no hayan adaptado sus Planes Generales y dejarán de estarlo individualmente en aquellos Municipios en que la adaptación se produzca, a partir de este mismo momento.

Las restantes normas del Decreto-Ley tienen, en cambio, vocación de permanencia, ya que no están condicionadas, como las otras, a la adaptación del planeamiento general a la nueva Ley. Constituyen, pues, una modificación en sentido propio de la Ley del Suelo de 9 de Abril de 1976, que arrastrará, como es lógico, la de los Reglamentos de Planeamientos, Gestión y Disciplina urbanística, tal y como se prevé en su disposición final tercera. Es de esperar que de este modo, una vez convalidado el Decreto-Ley como lo ha sido por el Congreso de los Diputados, el ordenamiento urbanístico resultante de la reforma de 1975 se vaya sendimentando y encontrando su propio camino antes de afrontar nuevas aventuras.

El fracaso estrepitoso del régimen transitorio previsto en la Ley de Reforma de 1975 debe servir de lección ahora que, en base a las previsiones constitucionales, el urbanismo, la ordenación del territorio y el medio ambiente, cuestiones todas ellas íntimamente relacionadas, pasan a ser una competencia que el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de compartir en mayor o menor medida, una lección que, a nuestro juicio, debe ser bien aprovechada, pues en esta materia especialmente de nada vale promulgar nuevas Leyes, por buenas que éstas sean, si no se garantiza con realismo su operatividad y eficacia social por escrupulos de orden técnico, como ha ocurrido en este caso con la Ley de 1975, o por pruritos autonomistas, como puede suceder en el próximo futuro.