

# Los principios de la nueva Ley del Suelo

**SUMARIO:** 1. *Es una norma de urbanismo.*—2. *Usa del planeamiento en las grandes ciudades.* a) Existencia de plan. b) Clases de planes. c) Planes de grandes ciudades. d) Efectos de los planes.—3. *Su fin es urbanizar.* (a costa de los propietarios): a) El fin de la urbanización. b) Se urbaniza a costa de los propietarios del suelo.—4. *La propiedad del suelo urbano está sometida a continuos “deberes” y “limitaciones”:* a) Deberes. b) Limitaciones. c) Inexistencia de indemnización.—5. *La propiedad del suelo urbano está continuamente amenazada de expropiación:* a) La expropiación en general. b) La expropiación para constituir patrimonios municipales del suelo. c) La expropiación para ejecutar las obras de urbanización. d) La expropiación como medio de obligar a edificar los terrenos urbanizados.—6. *Se impide la especulación con la propiedad del suelo urbano (el nuevo “valor urbanístico”).*

El objeto de estas líneas es bien modesto ; se pretende procurar un digestivo a aquellos que tangencialmente les interese obtener una idea del contenido de ese y voluminoso documento legislativo que el 12 de mayo de 1956 fué sancionado como «Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana» (1). Para ello, nada mejor que examinar sus principios.

La síntesis de los principios de este texto legislativo, que en el vulgo comienza a ser conocido como la «Ley del Suelo», podría condensarse en la siguiente expresión : *Es una norma de urbanismo que, a través del planeamiento urbano de las grandes ciudades, urbaniza a costa de los propietarios del suelo, que se halla afectado a tal fin por una serie de limitaciones y deberes, y con-*

---

(1) “Boletín Oficial del Estado” número 135 de 14 de mayo de 1956, págs. 3.106 a 3.134.

*tinuamente amenazado de expropiación por un sistema de valoración contraespeculativo.*

## 1. ES UNA NORMA DE URBANISMO

La Ley es aparentemente ambiciosa; ha pretendido seguir a Rouge en su creación de la «Geonomía» y a Gastón Bardet en lo que éste denomina «l'aménagement de l'espace». Así regula no sólo el suelo urbano, sino también hace alusiones frecuentes al rústico (2), pero la pretensión de regular por igual a todo el territorio nacional es completamente vana, de manera que podría establecerse una proporción inversa entre la rusticidad del suelo y los efectos de la Ley que, debemos insistir, afecta fundamentalmente a las aglomeraciones urbanas. Una Ley así sólo se ha hecho necesaria cuando en el asentamiento social se ha producido el fenómeno de la masificación como consecuencia retardada de la revolu-

---

(2) El suelo rústico es comprendido por la Ley en cuanto configurador del ambiente estético o de la armonía y belleza natural del paisaje que circunda trayectos, carreteras o localidades habitadas (véase el art. 60), pero no para ordenarlos sino para respetarlos en su estado de naturaleza.

Es decir, que cuando la Ley toma en consideración al suelo rústico, no es para ordenarlo (pues si así lo hiciera lo transformaría en suelo urbano), sino para conservarlo en su rusticidad. La finalidad primordial de la Ley es "la ordenación urbanística en todo el territorio nacional" (art. 1.º), ya sea urbano, de reserva urbana o rústico (art. 72). La ordenación urbana de un suelo rústico consiste en garantizar su rusticidad en tanto no convenga su transformación en suelo urbano mediante el correspondiente plan de ordenación que se apruebe al efecto. Por no haberlo comprendido así, la minuciosa enmienda número 42 presentada por el señor Martí Butsems como primer firmante al proyecto de Ley en la fase de su tramitación por las Cortes, propuso la supresión del artículo 69 que es el que con mayor franqueza regula el uso del suelo rústico. Es que dicho artículo 60 regula el uso del suelo rústico, pero no el uso agrario, sino el posible uso urbanístico de dicho suelo rústico y establece limitaciones en este uso a fin de evitar su anárquica transformación en suelo urbano y que se creen núcleos de edificación allí donde el planeamiento nacional sólo ha previsto aprovechamientos agrícolas. Realmente toda legislación de urbanismo sería estéril si la ordenación de la edificación se limitase exclusivamente al suelo urbano, ya que el máximo peligro de desorden urbanístico no

ción industrial del siglo XIX; la Ley trata de organizar y estructurar la masa humana sobre el terreno y, evidentemente, sólo hay masa allí donde existe aglomeración urbana.

Así, pues, de lo que la Ley trata no es de «l'aménagement de l'espace», sino de «l'aménagement des villes»; no del «country planning», sino del «town planning», y no del «Landesplanung», sino del «Städtebau» o «Städteplanung». No debe, en consecuencia, inducir a confusión la rúbrica de Ley del Suelo y conviene hacerse a la idea de que se trata de una típica ley de urbanismo (3). El hecho de que en Gran Bretaña exista una Ley del Suelo—«Town and Country Planning Act, 1947»—no sirve de prece-

---

se halla en los terrenos que son propiamente urbanos, sino en aquellos que, estando próximos a las poblaciones, todavía son rústicos y deben permanecer tales, a fin de evitar la aparición de las tan desgraciadamente tristes zonas suburbanas.

De todo cuanto queda expuesto, y de acuerdo con el contenido del referido artículo 69, cabe concluir afirmando que el urbanista toma únicamente en consideración el suelo rústico para: 1), evitar que pueda ser destinado a otros usos distintos de los propiamente agrícolas; 2), evitar que pueda ser edificado en mayor proporción a la de un metro cúbico de edificabilidad por cada cinco metros cuadrados de superficie, ya que este volumen es el considerado por la Ley como módulo mínimo de la facultad de edificación inherente al dominio, el cual puede excepcionalmente ser aumentado por el procedimiento del párrafo tercero del artículo 46 y cuando así se desprenda de los planes del Ministerio de Agricultura, pero si algún plan de ordenación reduce el volumen mínimo de edificabilidad, entonces no sólo limita la propiedad, sino que supone una privación total o parcial de las facultades dominicales que debe ser objeto de indemnización, según se desprende de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 70; 3), evitar que se pueda edificar inmuebles de características urbanas que rompan la armonía o resulten inadecuados a la condición del suelo rústico, y por último; 4), evitar que se pueda fraccionar el suelo más allá de la superficie de la unidad mínima de cultivo, a fin de que el suelo rústico sirva a su finalidad agrícola o forestal y no se conviertan en zonas suburbanas o en expectativas de futuros solares, con la especulación capitalista que lleva en sí aneja.

(3) Así lo reconoce, francamente, la vecina República francesa en su Ley de urbanismo de 15 de junio de 1943, en la que afirma que habiendo mostrado los Ayuntamientos su incapacidad para el planeamiento urbanístico, pasan a ser sometidos a tutela en este punto a fin de que los intereses particulares no puedan nunca prevalecer sobre los generales. Bien es cierto que no es Francia precisamente uno de los países más avanzados en ordenación urbanística.

dente porque las circunstancias son diferentes, ya que en dicho país la densidad de población es muy superior a la existente en España; por otra parte, el asentamiento de la población inglesa tiende a hacerse horizontalmente—no verticalmente en viviendas por pisos—con ocupación de grandes extensiones superficiales (4), de donde resulta como conclusión obligada el hecho real de que más del 80 por 100 de la población inglesa sea urbana.

En España, por el contrario, sólo el 36,96 por 100 de la población vive en núcleos de población de más de 10.000 habitantes (5), el resto radica en pequeños núcleos rurales desperdigados por el mapa nacional y al margen del urbanismo y de la reciente Ley del Suelo.

## 2. USA DEL PLANEAMIENTO EN LAS GRANDES CIUDADES

La plataforma o punto de arranque de la Ley del Suelo radica en la existencia de un plan. El plan es el medio de que se vale la Ley para afectar a la propiedad urbana de las grandes ciudades a un régimen especial y así facilitar el cumplimiento de su finalidad, que es la urbanización y la edificación ordenada (6).

a) *Existencia de plan.*—La base y plataforma de toda la Ley del Suelo se fundamenta en la necesidad de que exista un plan de ordenación. Sin embargo, la Ley ha previsto su efectividad aún para el caso excepcional de que no exista plan, ordenando en este supuesto la aplicación de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento (7), e incluso prevé normas especiales de calificación del suelo si no existe planeamiento (8).

---

(4) La idea del asentamiento horizontal de las masas con aprovechamiento de amplios espacios abiertos se halla traducida en la obra más típica del sentido urbanístico inglés, escrita por Howard: *Garden Cities of tomorrow*, 1898.

(5) Dato obtenido del "Anuario Estadístico de España", ed. manual, 1956, pág. 69.

(6) La exposición de estas fases de la mecánica de la Ley del Suelo se halla en el artículo 2 de la misma.

(7) Artículo 58 en relación con el 57 de la Ley del Suelo.

(8) El artículo 65 de la Ley afirma que en las poblaciones carentes de plan de ordenación se calificará el suelo como urbano o rústico—no se admite el suelo de reserva urbana—, según que el perímetro edificado exceda o no del 20 por 100 de su extensión superficial.

La Ley es en este punto sumamente realista, y no quiere desconocer que la existencia de planes para todos los núcleos de población, es el imposible tradicional contra el que se ha venido luchando siempre. Por eso reconoce la posibilidad de que no haya plan en algún caso concreto, pero no lo desea porque toda la Ley está concebida sobre la plataforma planificadora.

La Ley quiere, no obstante, asegurar que todo núcleo municipal tenga su correspondiente plan de ordenación. En persecución de la misma finalidad, el Estatuto municipal (9) y la Ley de Régimen local (10) establecieron un plazo de cuatro y tres años, respectivamente, para que se confeccionasen los planes de ordenación por parte de los Ayuntamientos, pero dichos plazos no se cumplieron y los planes no se redactaron. A la vista de esta experiencia, la Ley del Suelo ha estimado obvio establecer nuevos plazos para que fuesen nuevamente incumplidos, y ha preferido adoptar un sistema flexible autorizando al Ministerio de la Gobernación y a las Comisiones central y provinciales de Urbanismo para que, según los casos, vayan siendo formulados los plazos en que deban confeccionarse los planes (11).

Hasta el momento en que se escriben estas líneas, no se ha fijado aún plazo alguno para confeccionar los planes, lo que evidencia, desde luego, no mucha diligencia, ya que la Ley es suficientemente explícita en normas reguladoras del procedimiento de formación y aprobación de los planes (12).

---

(9) Ver el artículo 217 del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924.

(10) Ver el artículo 134 de la Ley de Régimen local en cualquiera de sus textos de 16 de diciembre de 1950 o en el vigente de 25 de junio de 1955.

(11) Ver el artículo 29 de la Ley del Suelo. Si los plazos no se cumplen, existe una posibilidad de "subrogación" en la competencia municipal por parte de los órganos urbanísticos (ver art. 5 en relación con el 206).

(12) En efecto, desde el artículo 21 al 42—ambos inclusive—, la Ley se expraya en abundantes normas reguladoras de los actos preparatorios de competencia para la formación y aprobación de los planes, plazos, procedimiento (hasta ahora regulado en los arts. 128 y siguientes de la Ley de Régimen local), vigencia, revisión e iniciativa particular para la confección de los planes.

b) *Clases de planes.*—Hasta ahora sólo se ha venido haciendo referencia a los planes de ordenación de los núcleos urbanos, como si la Ley sólo se refiriese a ellos. Pues bien, debemos aclarar que la Ley se ha confeccionado con la idea fija puesta sólo sobre ese tipo de planes.

Sin embargo, en los primeros artículos de la Ley se hace una rica alusión a diversos tipos de planes, que no puede ser silenciada. Al lado de una serie de «planes especiales» para la ordenación de ciudades artísticas, protección del paisaje y de las vías de comunicación, saneamiento de poblaciones, etc. (13), se regulan diversos tipos de «planes territoriales» en un escalonamiento que va de lo municipal a lo nacional, pasando por lo provincial (14).

Pues bien, todos los que rebasan la esfera municipal y, todo lo más, su comarca, son marginales a la Ley del Suelo. En efecto, el plan nacional es aludido en el artículo sexto y definido en el séptimo, pero ahí se acabó todo; la Ley no lo vuelve a mencionar, ni se preocupa por su formación, contenido, aprobación, plazos, procedimiento, vigencia, etc. El vacío que deja la Ley es tan amplio que, a su tenor, el plan nacional puede ser lo mismo tres principios generales de ordenación contenidos en una cuartilla, que un conglomerado de preceptos, datos y documentos capaces de llenar toda una estantería (15).

Lo mismo puede decirse en relación con los planes provincia-

---

(13) Ver artículos 13 a 20 de la Ley del Suelo.

(14) El precedente de esta jerarquización de los planes territoriales se halla en la Ley polaca de planeamiento de 2 de abril de 1946.

(15) Desde el punto de vista doctrinal no deja de tener su importancia el plan nacional, pero no desde el punto de vista urbanístico, sino, más bien, desde el geo-económico. En efecto, un buen plan nacional deberá partir de los datos geográficos, demográficos y económicos del país para determinar sobre ellos: 1), dónde deben estar emplazadas las zonas industriales; 2), dónde y cómo debe hacerse el trazado de la red viaria; 3), dónde deben crearse las nuevas poblaciones y regular el ritmo de expansión y crecimiento de las existentes, y 4), dónde se han de establecer los lugares óptimos a la agricultura, al pastoreo, al turismo, al reposo, a los deportes, etc. Ahora bien, todo esto no es verdadero urbanismo.

les, si bien en este punto la Ley es bastante más explícita (16). Así pues, no hay por qué dejarse engañar. La enumeración en la Ley de varios tipos de planes territoriales puede tener su fundamento en el derecho comparado, pero no en el ulterior desarrollo normativo de la Ley, que se ajusta exclusivamente a los planes municipales. No en vano es la Ley del Suelo una ley de urbanismo, y el urbanismo es una competencia típicamente municipal.

Dentro de los planes municipales es preciso distinguir entre los planes generales de ordenación urbana (de la ciudad o, a veces, de la comarca) (17), que se desarrollan a través de los planes parciales (18) y de los proyectos concretos de urbanización (19). Este es también el criterio de la legislación extranjera sobre la materia (20).

c) *Planes de las grandes ciudades.*—La Ley muestra una preferencia casi absoluta por el planeamiento de las grandes ciudades, entendiendo por tales a las capitales de provincia y poblaciones de más de 50.000 habitantes. En España no hay más que un

---

(16) Ver en especial los artículos 8, 24, 26, 28 y 29 de la Ley del Suelo. En realidad, la mayor parte de los preceptos relativos a los planes municipales son también aplicables a los provinciales. Sin embargo, debe destacarse que mientras la tremenda lista de competencias municipales es interminable (ver nota 13), la de competencias provinciales es tan menguada que apenas si se las alude sólo en los artículos 32, 39, 52, 102, 113, 169 y 205 de la Ley, aparte de los artículos primeramente aludidos.

(17) Su contenido y determinación se halla en el artículo 9 de la Ley del Suelo, y su precedente más inmediato en el artículo 1 de la Ley de Ordenación urbana de Madrid de 1 de marzo de 1946.

(18) Id. artículo 10 id. y id. artículo 3 id., en relación con el artículo 32 del Reglamento para su aplicación de 17 de octubre de 1947.

(19) Id. artículo 11 id. y id. artículo 36 del Reglamento de 17 de octubre de 1947.

(20) Principalmente pueden citarse las leyes francesas de 15 de junio de 1943 (Tit. III), la belga de 23 de octubre de 1946 (arts. 1, 2 y 3), la italiana de agosto de 1942 (arts. 7 a 17), la sueca de junio de 1947 (art. 2) e inglesa de 1947 (Parte segunda, Secciones 5 a 11).

total de 67 ciudades de este tipo (21), que son las únicas aludidas en forma directa y perentoria por la Ley (22).

Cierto que ésta afecta, en principio, a todos los núcleos urbanos, pero el carácter coercitivo y tutelar del poder urbanístico central sólo se hace sentir automáticamente en las grandes ciudades antes referidas, ya que las de población inferior a 50.000 habitantes se encuentran abandonadas a lo que en su día dispongan las Comisiones provinciales de Urbanismo que aún no han sido crea-

---

(21) Según el Censo de población último del año 1950, de las 50 capitales de provincia no alcanzan 50.000 habitantes las siguientes: Victoria, Avila, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, Gerona, Guadalajara, Huesca, Palencia, Pontevedra, Segovia, Soria, Tarragona, Teruel, Toledo y Zamora. Según el mismo Censo alcanzan más de 50.000 habitantes las 17 ciudades españolas no capitales de provincia que a continuación se relacionan: Elche, Badalona, Hospitalet, Sabadell, Tarrasa, Algeciras, Jerez de la Frontera, La Línea, El Ferrol, Santiago, Linares, Cartagena, Lorca, Gijón, Langreo, Mieres y Vigo.

(22) En efecto, las capitales de provincia y Municipios mayores de 50.000 habitantes tienen la obligación de comunicar, dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la Ley del Suelo, la situación en que se encuentre su planeamiento urbanístico (disposición transitoria sexta), y las autoridades centrales del urbanismo deben fijar el plazo en que deban ser redactados o acoplados los planes actuales de dichas ciudades a lo dispuesto en la Ley del Suelo (art. 29), que para su validez deben ser aprobados por la Comisión central de Urbanismo (artículo 28). Asimismo se establece que los Ayuntamientos capitales de provincia y de Municipios mayores de 50.000 habitantes, deben constituir un Patrimonio municipal del suelo para regir la política urbanística (art. 72) y elaborar los Índices municipales de valoración del suelo (art. 101).

Por el contrario, de la Ley se deduce que los Municipios de menos de 50.000 habitantes y que no sean capitales de provincia, no viven el urbanismo con carácter obligatorio, sino sólo facultativamente. Las autoridades urbanísticas centrales se desentienden de ellos y caen bajo la esfera de acción de las Comisiones provinciales de Urbanismo que, dada su novedad y falta de experiencia, en la mayor parte de los casos obrarán con suma cautela, de manera que sin perjuicio de reconocer que potencialmente y de derecho, son todos los núcleos urbanos los que están regulados por la Ley, realmente y de hecho, al menos en sus primeros pasos, sólo las grandes ciudades (capitales de provincia y de población superior a 50.000 habitantes) se hallan automáticamente compelidas por las nuevas normas urbanísticas de la Ley del Suelo.

das, o a la libre adhesión que estas ciudades hagan a las normas urbanísticas de la Ley.

d) *Efectos de los planes.*—Toda actuación urbanística trae su causa normal del plan correspondiente, de manera que el plan legitima siempre a la actuación urbanística que se ajuste al mismo.

Los planes son públicos, ejecutorios, generales y obligatorios (23).

El suelo afectado por un plan es calificado como urbano, de reserva urbana, y rústico (24), según los casos, y siempre queda automáticamente sometido a un régimen especial urbanístico, según el cual, el fin urbanístico legitima toda una gama de deberes, limitaciones y amenazas en la propiedad privada, según ya se va a estudiar más adelante.

Para evitar las indudables desigualdades que en la propiedad privada introduce el planeamiento, la Ley regula la reparcelación, que viene a constituir una especie de bolsa de compensación, en la que se hace un fondo común de los beneficios y cargas resultantes de la ordenación, para su justa distribución entre todos los propietarios afectados (25).

### 3. SU FIN ES URBANIZAR (A COSTA DE LOS PROPIETARIOS)

a) *El fin de la urbanización.*—Una vez afirmado que la Ley se refiere fundamentalmente a las ciudades, y no precisamente a las pequeñas, es conclusión obligada declarar que todo el peso de la Ley descansa sobre los servicios de urbanización (26), que son unos clásicos servicios municipales (27).

---

(23) Ver el Capítulo III del Título I de la Ley del Suelo.

(24) Ver los artículos 72 a 75 de la Ley del Suelo. Respecto al suelo rústico véase la nota 2 de este trabajo.

(25) Ver el artículo 77 de la Ley del Suelo. La reparcelación supone actos de enajenación forzosa, o al menos de subrogación real.

(26) Si como se ha afirmado, se trata esencialmente de una ley de urbanismo, es porque se refiere a ciudades, incluso aceptando su sentido etimológico: "urbs, urbis".

(27) La Ley de Régimen local en su Texto refundido de 24 de junio de 1955 encabeza la lista de competencias municipales de su artícu-

De aquí cabe inferir que la Ley del Suelo es convergente con la Ley de Régimen local, y quizá no esté lejos el día en que ambas lleguen a fusionarse. Hay un dato característico que refuerza esta creencia; se trata de que hasta la fecha han sido publicados todos los Reglamentos de la Ley de Régimen local, a excepción del Reglamento de Obras (28) para el desarrollo de los artículos 128 a 155 de la Ley, y es que se estaba esperando a que se promulgase la Ley del Suelo, a fin de que el Reglamento de Obras que se confecciona abarque todos los posibles nuevos supuestos que esta Ley crea.

En conclusión, las principales y más importantes obras municipales son las de urbanización (29), y las principales y más importantes competencias de la Ley del Suelo son las municipales (30), en cuanto a través de los Ayuntamientos persigue como fin primordial el que se realicen las obras de urbanización.

La importancia de las obras de urbanización (obras de reforma interior, ensanche, extensión o saneamiento) está en proporción directa con el tamaño de las ciudades y su crecimiento, lo que viene a constituir un nuevo argumento para afirmar que sólo las grandes ciudades han preocupado verdaderamente a la Ley del Suelo.

---

lo 101 con "la gestión urbanística en general, saneamiento, reforma interior y ensanche de las poblaciones; vías públicas, urbanas y rurales; alumbrado; viviendas; parques y jardines; campos de deportes". Ahora bien, la tutela que la Ley del Suelo establece sobre esta competencia municipal clásica, es mucho más fuerte que la establecida por la Ley de Régimen local.

(28) En materia de obras municipales aún está vigente el vetusto Reglamento de julio de 1924, dado en aplicación del Estatuto municipal.

(29) La Ley de Régimen local en su artículo 129 distingue las obras de urbanización de las ordinarias, y da un trato y regulación más importante a las primeras por considerar con evidente lógica que las obras de urbanización son el mayor número, el más importante de obras municipales.

(30) En efecto, casi todos los artículos de la Ley del Suelo están salpicados con competencias y atribuciones municipales. Según el texto legal, los Ayuntamientos tienen infinitamente más atribuciones que los demás organismos, incluso que los específicamente urbanísticos que se crean. Sin carácter exhaustivo puede citarse la siguiente lista de atribuciones municipales según la Ley:

---

1. Desarrollar debidamente la competencia urbanística que les atribuyen las vigentes leyes de Régimen local y del Suelo. La actuación de dicha competencia con notoria negligencia puede provocar la subrogación en la misma por la Diputación provincial, o la Comisión provincial o central de Urbanismo, previa autorización del Ministro de la Gobernación (5 y 205-206).

2. Formular los Planes comarcales y especiales que se le encomienden, los Planes generales de ordenación urbana municipal, los Planes parciales ejecutorios del Plan general y los de reforma interior o extensión, los proyectos de urbanización, de parcelación, de poligonización y de compensación. Las Ordenanzas y normas reguladoras del uso de los terrenos en cuanto a volumen, destino, condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones y elementos naturales, en cada zona, y los Catálogos de monumentos, jardines, parques naturales o paisajes (arts. 24, 10, 20, 25, 27, 33, 79 y 105). A estos efectos pueden suspender durante un año, prorrogable por otro, el otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y edificación en los sectores comprendidos en el futuro Plan (art. 22).

3. Aprobar provisionalmente los Planes o Proyectos que se hubieran formulado por el Ayuntamiento o los particulares y las modificaciones provisionales de los mismos, si bien en este caso deberá adoptar el acuerdo municipal con el *quorum* de dos tercios de sus miembros (art. 39).

4. Revisar cada cinco años el programa de actuación para el desarrollo de los Planes, régimen de suelo y ejecución de obras, previa aprobación de la Comisión provincial de Urbanismo en el mes de septiembre anterior al fin del quinquenio (38). También podrá solicitar del Consejo nacional de Urbanismo que autorice la anticipación de la revisión de los Planes generales de ordenación (37).

5. Acordar el orden de prioridades en la urbanización de los polígonos comprendidos en el Plan, y hacer las declaraciones concretas de interés inmediato. También podrá modificar el orden de prioridades con aprobación de la Comisión provincial de Urbanismo (art. 110).

6. Dar publicidad a los Planes y Proyectos con sus normas, ordenanzas y catálogos, e informar por escrito sobre los mismos en el plazo de un mes a cualquier persona que lo solicite (art. 43).

7. Autorizar, previo informe favorable de la Comisión provincial de Urbanismo, usos u obras justificadas de carácter provisional no ajustados a los Planes. Unos y otras habrán de suprimirse o demolerse en cualquier momento en que lo ordene la Corporación municipal, sin que exista derecho a indemnización alguna, ni siquiera por el hecho de que se extingan arrendamientos, según determina el artículo 47 de la Ley.

8. Crear en la correspondiente Ordenanza la Cédula urbanística de terreno o edificio acreditativa de las circunstancias urbanísticas que

concurran en las fincas comprendidas en el término municipal, y que será necesaria para la parcelación, urbanización y edificación (art. 52).

9. Adquirir, conforme al programa de actuación del Plan general de ordenación urbana, las reservas de suelo necesarias para constituir el Patrimonio municipal del Suelo. Las adquisiciones por expropiación forzosa dentro del término municipal deben ser previamente aprobadas por la Comisión provincial de Urbanismo, y las que se realicen por aplicación de un Plan conjunto en otros términos municipales precisarán de autorización del Ministro de la Gobernación, previo informe de la Comisión central de Urbanismo (arts. 72, 73 y 74).

10. Enajenar los terrenos del Patrimonio municipal del Suelo cuando así lo exijan las conveniencias de edificación o el cumplimiento del Plan de ordenación (art. 76).

11. Formar los Indices municipales de valoración del Suelo, según determina el artículo 101 de la Ley.

12. Inspeccionar las obras de urbanización y edificación, exigiendo que se ajusten a los Planes y Proyectos (art. 103).

13. Elegir el sistema o sistemas de ejecución del Plan de Urbanismo aplicables a la población y a cada uno de sus sectores, según las necesidades, medios económicos financieros con que cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias (art. 113).

14. Autorizar la disminución de la obligación que tienen los propietarios de subvenir al coste total de la urbanización de los sectores en que estuviesen emplazados sus terrenos o fincas, siempre que concurran las circunstancias que se expresan en el número dos del artículo 114 y medie aprobación previa de la Comisión provincial de Urbanismo.

15. Abonar el coste de urbanización del exceso en más de doce metros de anchura de las vías y plazas (art. 117).

16. Si el sistema o sistemas de actuación no vinieran precisados en el Plan de ordenación, el Ayuntamiento si eligiese el régimen de cooperación, deberá informar a los propietarios del polígono o manzana de las características de dicho régimen, a fin de obtener la aceptación de aquellos que representen una porción superior al 70 por 100 de la superficie o valor de los terrenos. Si esta aceptación no se produce en el plazo de dos meses, no será aplicable el sistema (art. 118).

17. Expropiar en aquellos casos en que se hallen legitimados por la Ley (art. 52). Se hallan especialmente legitimados en los casos siguientes:

a) Para adquirir polígonos o sectores en los que el sistema de ejecución del Plan de ordenación fuese el de expropiación. Incluso pueden expropiarse uno o varios polígonos, sin necesidad de la previa aprobación del Plan parcial, siempre que exista la previa autorización de la Comisión central de Urbanismo (arts. 113 y 121). Si se siguiese el sistema de tasación conjunta, previsto en el artículo 122 de la Ley, el Ayuntamiento debe informar el expediente y elevarlo a la Comisión central de Urbanismo para que decida.

b) Cuando en el plazo de dos meses no se haya aceptado por el 60 por 100 del valor o superficie de la propiedad el sistema de cooperación (art. 118).

c) Para adquirir los terrenos de los propietarios incluidos en un polígono en que se actúe por el sistema de compensación, sin que sea aceptado por aquélla (art. 126).

d) Cuando algún propietario o propietarios incumplan las obligaciones que hubieran contraído para urbanizar por los sistemas de cooperación, compensación o cesión de terrenos viales (art. 128).

e) Cuando él o los propietarios resultantes de la urbanización no edifiquen en los plazos que señala la declaración de interés inmediato de la urbanización y edificación de la manzana o polígono (art. 119).

f) Para autorizar a que la Junta de compensación adquiera los terrenos no incorporados voluntariamente al régimen de urbanización por compensación (art. 125).

g) Para adquirir obligatoriamente en el plazo de diez años computados a partir del momento de entrada en vigor del Plan, aquellos terrenos que no resultaren edificables por sus propietarios (art. 56).

h) Para adquirir los terrenos inscritos en el Registro municipal de solares (art. 146) para sí, individualmente o por polígonos de expropiación o por cualquier persona que lo solicite.

i) Para adquirir sectores de terrenos parcelados sin licencia o sin ajustarse a la otorgada (art. 171-3).

18. Adoptar el sistema de urbanización por compensación, en cuyo caso pueden incorporarse a la gestión común, señalar el plazo en que los propietarios incluidos en el polígono puedan incorporarse a la Asociación (arts. 124 y 125).

19. Adquirir gratuitamente de los propietarios del polígono los terrenos viales y los destinados a parques y jardines en el caso de que se adopte este sistema de urbanización, debiendo asimismo exigir de los propietarios con seis meses de antelación, el pago de las contribuciones especiales que hubieran de devengarse, en proporción a los gastos que para el mismo periodo de tiempo se prevean (arts. 129 y 130).

20. Realizar las obras de urbanización por gestión pública, bien por sí mismos, bien por concesión a particulares (arts. 131 y 133), o realizarlas por gestión privada mediante la constitución de Sociedades Anónimas o Empresas de economía mixta, o bien mediante la adjudicación a la Asociación de propietarios en los sistemas de cooperación y compensación (arts. 138 y 139).

21. Prorrogar por un año los plazos señalados para la edificación, siempre que medie justa causa (art. 143), y en casos excepcionales y muy justificados podrá prorrogar por otro año la edificación de los solares adquiridos a través del Registro municipal (art. 150).

22. Inscribir de oficio o a instancia de cualquier persona en el Registro municipal de Solares, el terreno urbanizado, cuyo propietario no hubiere emprendido la edificación dentro del plazo fijado y seguido la misma al ritmo normal y ajustada al Plan (art. 144).

---

23. Subastar por las normas de contratación de las Corporaciones locales, los inmuebles incluidos en el Registro municipal de Solares que no hubieran sido adquiridos al cabo de dos años de estar en situación de venta forzosa. Salvo que el propietario expropiado admita pujas a la llana, se verificará la primera subasta por el valor urbanístico, y si ésta se declarase desierta, se celebrará una segunda subasta en el término de seis meses por el mismo valor, reducido en un 25 por 100. Si esta última fuese igualmente infructuosa, podrá el Ayuntamiento adquirir el solar en los seis meses siguientes por el 75 por 100 del valor urbanístico (art. 147).

24. Enajenar a través del Concejal o funcionario municipal que designe el Alcalde los solares en situación de venta forzosa, siempre que el propietario o propietarios de los mismos haya otorgado poder de venta por el valor urbanístico y con el fin de evitar la subasta (art. 148).

25. Declarar que el adquirente de un inmueble inscrito en el Registro municipal de Solares no cumple las obligaciones de la edificación cuando efectivamente ocurriere así, en cuyo caso podrá el Ayuntamiento adquirir a su vez dicho inmueble por el 75 por 100 del precio satisfecho por la adquisición, incrementado con el valor de las construcciones aprovechables, siempre que el primitivo propietario no ejerza el derecho de reversión que le corresponde según el artículo 151 de la Ley. La adquisición del Ayuntamiento está condicionada a que en el plazo de seis meses comience las obras de edificación y las siga a un ritmo adecuado (art. 151).

26. Ceder terrenos del Patrimonio municipal del Suelo para ser edificados o destinados a los fines previstos en el Plan. Las cesiones a título gratuito requieren autorización ministerial, que sólo procederá si los terrenos cedidos se destinan a fines culturales, públicos o a viviendas ultraeconómicas (arts. 152 y 153). Las cesiones a título oneroso deberá hacerlas el Ayuntamiento normalmente a través de subasta, y sólo procederá la enajenación directa si concurre alguno de los fines o destinos enumerados en los artículos 155 y 156 de la Ley. El Ayuntamiento podrá conservar su derecho de propiedad y ceder el derecho de superficie por un plazo no superior a cincuenta años, con las formalidades y condiciones que se determinan en los artículos 147 y siguientes de la Ley.

27. Imponer un arbitrio no fiscal sobre los solares situados en el casco de la población y las construcciones de altura insuficiente respecto a la permitida y que sea la normal en el sector, si bien en este último caso si la insuficiencia de altura derivase de la aprobación o modificación de los Planes u Ordenanzas con posterioridad a la fecha de construcción del inmueble, no podrá imponerse el arbitrio hasta transcurridos por lo menos diez años desde la vigencia de la nueva altura permitida. La Ordenanza y tarifa del arbitrio requerirá la aprobación de la Comisión provincial de Urbanismo (arts. 162 y 163).

28. Otorgar licencias para las parcelaciones y reparcelaciones ur-

---

banas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visible desde la vía pública y los demás actos que señalaren los Planes. Si el actuante fuera un órgano del Estado no requerirá licencia, pero sí pondrá sus propósitos en conocimiento del Ayuntamiento que deberá declarar si los mismos están o no conformes con los Planes de ordenación. En caso de disconformidad, corresponde decidir en última instancia al Consejo de Ministros (arts. 165, 166 y 167).

29. Ordenar de oficio o a instancia de parte interesada, la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público (art. 168). También por motivos turísticos y estéticos podrán ordenar la ejecución de obras de conservación y reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidos en Plan alguno de ordenación (artículo 169).

30. Cooperar con los propietarios de monumentos, jardines y parques naturales incluidos en Catálogos, en la ejecución de las obras necesarias de conservación (art. 169).

31. Declarar en estado ruinoso una construcción cuando concurra alguna de las circunstancias enunciadas en el artículo 170 de la Ley, disponiendo lo necesario respecto a la habitabilidad, desalojo y derribo del inmueble (art. 170).

32. Suspender cuantos actos se ejecuten sin licencia, debiendo obtenerla previamente. Al cabo de dos meses se entenderá levantada tácitamente la suspensión, si el Ayuntamiento no dictare acuerdo ordenando la demolición de las obras o la prohibición definitiva de los usos, o bien legalizando unas y otros. También podrá anular la licencia otorgada erróneamente si indemniza los daños que dicha anulación cause (arts. 171 y 172).

33. Formar un Presupuesto especial de urbanismo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 176 y 181 de la Ley. No obstante, para la adquisición de reservas de suelo, los Ayuntamientos consignarán en sus Presupuestos ordinarios un 5 por 100 de su importe durante el número de anualidades que exija el desarrollo del Plan y consignarán otro 5 por 100 del mismo Presupuesto, como mínimo, necesario para la ejecución de urbanizaciones previstas en los programas de actuación, todo ello sin perjuicio de que estas asignaciones figuren al mismo tiempo en el estado de ingresos de los Presupuestos especiales, si existieren (artículos 176 y 178).

34. Emitir empréstitos y concertar créditos para finalidades urbanísticas, con la garantía hipotecaria de los terrenos adquiridos e inmuebles edificados. También podrán solicitar subvenciones y anticipos del Ministro de la Gobernación y de la Comisión central de Urbanismo (arts. 177, 179 y 180).

b) *Se urbaniza a costa de los propietarios del suelo.*— Cualquiera que sea el sistema de urbanización (31), es principio esencial de la Ley que «los propietarios de fincas emplazadas en sectores que fueren objeto de urbanización deberán subvenir a la misma, en justa compensación de los beneficios que su ejecución habrá de reportarles, mediante la cesión de terrenos libres de gravámenes y costeamiento de las obras, del modo y en la proporción establecidos al regular cada sistema de ejecución de los planes» (32).

Este principio significa que todo propietario «debe» ceder los terrenos viales y costear las obras de urbanización. Lo que se pretende es que no haya enriquecimiento injusto para los propietarios que no deben beneficiarse del incremento de valor que sus terrenos experimenten con las obras de urbanización, pero tampoco debe existir un enriquecimiento injusto por parte de la Administración ;

---

35. Imponer las contribuciones especiales, derechos, tasas, arbitrios y demás recursos que le autorizan los artículos 181 a 188 de la Ley.

36. Intervenir, cuando sea necesario, en la tramitación de los expedientes de concesión de beneficios regulados en los artículos 189 a 193 de la Ley.

37. Solicitar que se instituya en un régimen de gerencia urbanística (art. 203) para un Municipio o para una Agrupación o Mancomunidad de Municipios (art. 204).

38. Actuar la ejecución forzosa y la vía de apremio para exigir el cumplimiento de sus deberes a los propietarios, a sus asociaciones y a las empresas urbanizadoras (art. 212).

39. Imponer, a través de sus Alcaldes, las multas a que hace referencia el artículo 215 de la Ley.

40. Redactar en un plazo de seis meses un programa provisional de actuación, en el que se determinen los proyectos y obras de urbanización para los tres años inmediatos, siempre que no tengan aprobado un programa de actuación del Plan de ordenación (disposición transitoria octava).

(31) La Ley del Suelo, en el artículo 113, distingue cuatro sistemas de ejecución de los Planes de urbanismo: los de Cooperación, Expropiación total de los terrenos, Compensación y Cesión de los terrenos viales. En el Plan de ordenación se fijará cuál ha de ser el sistema de ejecución elegido, y, en su defecto, se consideran sistemas preferentes, el de Cooperación, cuando se trate de sectores o vías de nueva urbanización, y el de Cesión de terrenos viales con imposición de contribuciones especiales, cuando se trate de sectores parcialmente urbanizados y edificados.

(32) Artículo 114 de la Ley del Suelo.

de ahí que los propietarios sólo deben costear las obras de urbanización dentro del límite del beneficio que dichas obras les represente. La traducción real de este principio significa que la diferencia entre el valor de los terrenos antes y después de la urbanización ya llevada a efecto, debe quedar afectada, ante todo y primordialmente, al pago de los gastos de urbanización, que son la causa evidente del aumento del valor de los terrenos.

El principio tiene experimentada su bondad y su justicia en otros países. Valga en este punto la cita de la Ley «standard» de urbanismo de los Estados Unidos de América, que establece la obligación de los propietarios de costear todas las urbanizaciones.

En España existían, hasta el momento, notables deficiencias, ya que normalmente las obras de urbanización eran costeadas por los Ayuntamientos, lo que constituye en sí mismo una limitación de las posibilidades de urbanización, por razón de las restringidas disponibilidades económicas de las Corporaciones locales. Ciertamente que éstas podrían, una vez ejecutadas las obras, rescatar todo o parte del importe de las mismas mediante la imposición de contribuciones especiales. Pero no es menos cierto que dichas contribuciones han sido, en la práctica, un verdadero fracaso en España, y aun suponiendo que en algún caso hayan podido establecerse y recaudarse, esto ocurriría una vez hechas las inversiones y terminadas las obras, lo que es secundario para las Corporaciones, puesto que lo primordial es disponer de fondos necesarios en el momento de emprender las obras para así poder satisfacer su importe.

En el régimen de la nueva Ley del Suelo, los Ayuntamientos pueden urbanizar sin necesidad de invertir ni una sola peseta del erario municipal.

Esta posibilidad milagrosa es evidente si se urbaniza por el sistema de Compensación (33), ya que aquí el Ayuntamiento se limita a ser testigo de las obras realizadas por los propietarios.

En el sistema de Cooperación, urbaniza el Ayuntamiento, pero previamente los propietarios han tenido que ceder gratuitamente la superficie vial y la destinada a parques y jardines públicos y, ade-

---

(33) Artículos 124 a 128 de la Ley.

más, deben pagar las obras de urbanización en proyecto en proporción al valor de los solares resultantes de la parcelación (34).

En el sistema de Expropiación el Ayuntamiento adquiere los terrenos, pero descontando del valor de los mismos los gastos de urbanización, con lo que la inversión hecha por dichas Corporaciones son siempre recuperables o revertibles (35).

Por último, en el sistema de Cesión de terrenos viales con aplicación de contribuciones especiales—que es el sistema normal hasta ahora seguido (36)—se introducen dos novedades tendentes a evitar que las obras no signifiquen ningún desembolso para los Ayuntamientos. La primera consiste en la obligación de los propietarios de ceder los terrenos viales y de parques y jardines (37); en la actualidad no existía esta obligación, aunque eran muchos los propietarios que de modo voluntario, considerando las ventajas de la urbanización, ofrecían la cesión de estos terrenos viales, pero también eran muchos más los propietarios que exigían la expropiación de estos terrenos sin darse cuenta que el valor de los mismos se incorpora en realidad a los solares resultantes y colindantes con los viales urbanizados. La segunda novedad estriba en que las contribuciones especiales pueden ser exaccionadas no tan sólo una vez realizada la obra urbanizadora, sino también con anticipación de seis meses a la misma (38); con esta modificación se

---

(34) El artículo 115 dispone que “los propietarios de terrenos comprendidos en el polígono o manzana deberán, dentro de los límites señalados en esta Sección: a) Ceder gratuitamente la superficie vial. b) Ceder gratuitamente la superficie destinada a parques y jardines públicos. c) Contribuir económicamente a las obras de plazas y grandes avenidas proyectadas en proporción al valor de los solares resultantes de la parcelación”.

(35) Artículos 121 a 123 de la Ley del Suelo.

(36) El régimen de cesión de terrenos viales tiene su antecedente directo en la Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892. El artículo quinto de ésta dice que el Ayuntamiento tendrá el derecho de expropiar la totalidad de la finca o fincas que ocupen parcialmente la calle, plaza o trayecto cuya apertura hubiese acordado, “si los dueños se niegan a ceder gratuitamente la mitad del terreno destinado a estas vías”. En el artículo 19 se insiste sobre este mismo criterio.

(37) Artículo 129 de la Ley del Suelo.

(38) Artículo 130 de la misma.

supera el inconveniente profundo que actualmente tenía el sistema de las contribuciones especiales, y es que las Corporaciones precisaban de un capital inicial, que ahora le es suministrado por los propietarios anticipadamente (39). Así se incrementan sus posibilidades de acción y se vitaliza extraordinariamente el sistema, por cuanto los Ayuntamientos nunca tendrán obstáculos económicos para urbanizar, ya que actúan siempre con fondos ajenos, es decir, con los capitales de los propietarios interesados en la urbanización.

De tal importancia es el principio que se comenta, que la Ley del Suelo establece abundantes beneficios para los propietarios que ejecutaran a su costa o sufragasen anticipada e íntegramente los gastos de urbanización (40).

#### 4. LA PROPIEDAD DEL SUELO URBANO ESTÁ SOMETIDA A CONTINUOS «DEBERES» Y «LIMITACIONES»

Es principio fundamental que «las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes» establecidos en la Ley del Suelo y en los planes

---

(39) Sin duda, el sistema levantará ampollas a los propietarios que hasta ahora estaban mal acostumbrados a que los Ayuntamientos les regalasen las urbanizaciones. Pero el sistema era a todas luces injusto y desigualatorio para los vecinos no propietarios que suelen ser, además, los económicamente débiles.

(40) Entre otros, pueden citarse los siguientes beneficios:

1) Derecho a que se declare de interés inmediato la urbanización y edificación del polígono o manzana sin atenerse al orden de prelación o riguroso programa de actuación (art. 112).

2) Derecho al 80 por 100 de las cuotas del Tesoro de la contribución territorial urbana con sus recargos, y al importe de los arbitrios locales, ordinarios y extraordinarios, por un plazo no inferior a diez años, si se trata de urbanizaciones hechas en sectores de ensanche y extensión (art. 189).

3) Derecho al importe de la diferencia entre la contribución territorial urbana, con sus recargos, impuesta a las nuevas construcciones y la que satisficieran las fincas que ocupaban el mismo suelo antes de la edificación, por un plazo no inferior a diez años, si se trata de urbanizaciones hechas en sectores de reforma interior (art. 190).

4) Derecho a que no se le compute el plazo de edificación obligatoria, hasta que el polígono o manzana merezca la calificación de casco (art. 142-2, a).

de Ordenación urbana (41). También es principio fundamental que dichos deberes y limitaciones «no conferirán derecho a los propietarios a exigir indemnización» (42).

Veamos por separado lo que la Ley entiende por «deberes», «limitaciones» e «inexistencia de indemnización».

a) *Deberes*.—Frente al criterio clásico romano de la propiedad como un derecho subjetivo sagrado del cual podía hacer uso su titular con plena soberanía (43), criterio resucitado por el liberalismo que configuró a la propiedad como un poder sometido al dogma de la razón individual de su titular, renace en nuestra época un sentido social que hace configurar a la propiedad como una función (44). Toda función es siempre un complejo de derechos o facultades y de obligaciones o «deberes».

Los deberes no son limitaciones. Estas tienen un sentido negativo de prohibición, un ánimo de desconfianza, y una finalidad que consiste, según el profesor Ballbé, en «enjaular» la titularidad dominical, ya que fuera de su jaula es tan peligrosa y perturbadora como pueda serlo una fiera en libertad (45). Por el contrario, los deberes tienen un sentido afirmativo de hacer, responden a un crédito de confianza, y constituye su finalidad una petición de cola-

---

(41) Artículo 61 de la Ley del Suelo.

(42) Artículo 70 de la Ley del Suelo.

(43) Tan sagrada era, que una vez fijado con el ritual de rigor el *iter limitatus* en el campo, y el *ambitus* en la ciudad, quedaba sus- traído el terreno al comercio de los hombres, y el propietario era se- ñor soberano absoluto que actuaba defendido por el principio "qui iure suo utitur neminem laedit". El ánimo *nocendi* y la prohibición de los actos *ad aemulationem* son principios que aparecen posteriormen- te con la caridad cristiana, pero que el clasicismo romano desconoció.

(44) Claramente lo destacó el Ministro de la Gobernación en su discurso del 8 de mayo de 1956 ante el Pleno de las Cortes para defen- der el Proyecto de Ley del Suelo y Ordenación urbana. Tras dedicar un capítulo amplio al estudio de la "función social de la propiedad", afirmó que "la cualidad de propietarios ha pasado, en cierto sentido, de la esfera del Ser a la del Hacer".

(45) No sólo es importante la idea del profesor Ballbé, sino que su cita es fundamental, ya que en esta parte ha sido él el artífice princi- pal del Anteproyecto de Ley del Suelo, que posteriormente sería sancio- nado y promulgado sin modificación en la redacción proyectada en este punto.

boración a los propietarios en el cumplimiento de la función social que la propiedad debe cumplir.

Así pues, los deberes a que se refiere el artículo 61 de la Ley del Suelo, en parte antes transcrito, aluden a una serie de obligaciones de hacer que la Ley y los planes de ordenación imponen a los propietarios del suelo, a fin de que cooperen en la función urbanística, ya que el urbanismo es el fin social o comunitario de la Ley.

El deber principal que los propietarios tienen, según la Ley, es el de costear la urbanización, según ya se ha visto en el principio estudiado precedentemente. Otro deber fundamental es el de edificar los solares resultantes de la urbanización dentro de ciertos plazos máximos (46), y también el deber de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos (47).

b) *Limitaciones*.—El concepto de limitación del derecho de propiedad es mucho más clásico y comprensible que el antes aludido concepto de deber; cualquier manual de Derecho civil lo estudia y aclara suficientemente. Aquí merece la pena insistir en la gran importancia que, a efectos de indemnización, tiene el saber distinguir claramente entre las limitaciones y las servidumbres.

Las limitaciones son un contenido normal del derecho de propiedad, mientras que las servidumbres son una negación del mismo derecho de propiedad. Bajo la limitación, el dominio sigue siendo exclusivo; la servidumbre, sin afectar al contenido del derecho, ataca su exclusividad, que comparte entre el propietario y el titular de la servidumbre. En definitiva, la limitación es una obligación de no hacer, y la servidumbre tiene para su titular un contenido positivo (el derecho de usar y gozar parcialmente de una cosa) y para el propietario un contenido negativo consistente normalmen-

---

(46) La Ley del Suelo impide que un solar permanezca indefinidamente sin edificar, por suponer esto un abuso de derecho por parte del propietario de un terreno que las obras de urbanización han convertido en solar, ya que las inversiones de capital realizadas en la urbanización tienen como última finalidad la edificación, puesto que si se urbaniza es para crear núcleos de habitantes. Estos deberes vienen reconocidos extensamente en la Ley, en sus artículos 67-3, b), y en los 142 y siguientes.

(47) Artículo 178-1, de la Ley del Suelo.

te no sólo en un *non facere*—como en las limitaciones—, sino en un soportar que otro haga, en un *patendi*.

No obstante estas aclaraciones, lo cierto es que en la práctica resulta a veces muy difícil determinar dónde se halla la frontera entre las servidumbres y las limitaciones. Para el propietario se trata en todo caso de restricciones más o menos graves. Son más graves en el caso de las servidumbres, porque quien restringe es una persona individualizada, ya sea pública o privada; y más benignas en el caso de las limitaciones, porque quien restringe son los intereses generales de la comunidad, dentro de la que también se halla inmerso el mismo propietario limitado que, en consecuencia, se beneficia como miembro de la comunidad en compensación de lo que pudiera resultar perjudicado por la limitación a que se halla sometido su derecho de propiedad.

Realmente, para llegar a una conclusión clara, será preciso acudir al criterio enumerativo según el contenido de la Ley del Suelo. De ella se desprenden, como limitaciones más importantes del derecho de propiedad, las siguientes:

1) Las que dimanen no sólo de la Ley del Suelo, sino también las procedentes de los planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobados con arreglo a la misma (48).

2) La de no poder edificar las parcelas de suelo urbano, hasta que no merezcan la consideración de solar por contar con los servicios mínimos de urbanización a que se refiere el artículo 63 de la Ley del Suelo (49).

3) La de no poder apartarse el uso del predio del destino previsto en el plan, ni ejercerse de modo distinto al regulado en el mismo (50).

4) La de no poder realizar ninguna obra sin previa licencia (51).

5) La de no poder proceder a la «parcelación» hasta que se con-

---

(48) Artículo 45 de la Ley del Suelo.

(49) Artículo 67.

(50) Artículo 47.

(51) Artículo 165.

ceda la pertinente licencia y hasta que no exista aprobado un plan parcial de ordenación del sector correspondiente (52).

6) La de considerar indivisibles las parcelas por bajo de la superficie mínima señalada en el plan (53).

7) La de no poderse enajenar una finca fuera de ordenación sin hacerlo constar así en el título (54).

8) La de someter las fincas sometidas a urbanización a una titulación especial denominada «Cédula urbanística», que será exigida para la parcelación, edificación y cualquier utilización de los predios (55).

c) *Inexistencia de indemnización.*—Esta cuestión es una de las más debatidas en la doctrina y Derecho comparado. En la «Town and Country Planning Act, 1947» se mantuvo el criterio de que las limitaciones y deberes procedentes de dicha Ley se sometían al régimen de indemnización, a cuyo fin se presupuestó un total de 300 millones de libras esterlinas, pero el sistema hubo de ser rectificado por la imposibilidad de aplicarlo con justicia y por las enormes exigencias de los particulares.

Nuestra Ley del Suelo ha aceptado el criterio de la no indemnización por la doble razón de que: primero, dichas limitaciones y deberes son una configuración intrínseca al contenido normal de la titularidad dominical; segundo, para evitar—dentro del orden práctico—la serie de cuestiones que se suscitaban corrientemente cuando se trataba de imponer cualquier limitación. Ahora bien, para que los deberes y limitaciones no sean sufridos desigualitariamente, dispone la Ley del Suelo que los beneficios y cargas de la

---

(52) Artículo 79.

(53) Artículo 78.

(54) Artículo 50.

(55) Artículo 51. Durante la elaboración del Anteproyecto se quiso aprovechar la coyuntura favorable de este artículo para crear un sistema registral nuevo en España, del tipo del australiano, para los inmuebles urbanos. De hecho, algunos efectos de este tipo tendrá que surtir este artículo si se llega a su recta aplicación.

urbanización deben distribuirse justamente entre todos los propietarios, mediante la «reparcelación» (56).

La Ley sí admite—y no podía menos—la indemnización para el caso de que las limitaciones sean verdaderas servidumbres y para las privaciones de la titularidad dominical. En ambos casos es preciso acudir al expediente de expropiación forzosa.

## 5. LA PROPIEDAD DEL SUELO URBANO ESTÁ CONTINUAMENTE AMENAZADA DE EXPROPIACIÓN

a) *La expropiación en general.*—Cuando la vida colectiva alcanza cierta complejidad, se impone su ordenación a través de la planificación, y si la actividad de la colectividad es dirigida por técnicos—arquitectos en el urbanismo español (57)—, entonces aparecen planes y planos por doquier.

La mejor ordenación y planeamiento del suelo es la que actúa sobre tierra de nadie; como la que los Conquistadores hicieron en tierras de América, que crearon las primeras ciudades planeadas del mundo moderno. Pero en España, cuando se planea un ensanche de población, o una reforma interior o, incluso, un nuevo núcleo urbano, se tropieza siempre con propiedades y propietarios. ¿Qué hacer? Pues los técnicos urbanistas proponen siempre el sistema más fácil y expeditivo, o sea, la expropiación forzosa como medio para llegar a la socialización de la propiedad.

Ahora bien, aparte de los inconvenientes sociales que la abolición de la propiedad privada del suelo traería consigo, existe el enorme obstáculo de orden práctico consistente en la carencia de

---

(56) Artículo 70. El párrafo segundo de este artículo concede indemnización al caso de reducción del volumen mínimo edificable, por considerarlo, al menos, como una imposición de servidumbre.

(57) Obsérvese el hecho curioso de que en España es pura casualidad que el urbanismo sea una competencia de los arquitectos y del Ministerio de la Gobernación. La verdad es que los ingenieros y el Ministerio de Obras Públicas no se interesaron por el problema y ahora les va a resultar muy difícil poder reivindicar el fuero de la competencia urbanística que tan despreocupadamente dejaron ir de sus manos.

medios económicos suficientes dentro de la comunidad para satisfacer el justo valor a todos los propietarios. El capital necesario sería inmenso.

En su consecuencia, la Ley del Suelo reconoce—porque no tiene más remedio—la propiedad privada del terreno. Pero como ya se ha visto, la somete a continuas limitaciones y deberes, y si se infringen unas o se faltan a los otros, se acude, *ipso facto*, a la expropiación forzosa. Pudiera decirse que la Ley del Suelo es una norma que, en aras del urbanismo, condena a la propiedad privada del suelo a numerosos deberes y limitaciones como mal menor, pues siempre está levantada y nunca deja de ser posible la aplicación de la condena de muerte de la propiedad a través de su expropiación (58).

Algún incauto pensará que el expediente de expropiación ofrece en sí mismo múltiples garantías, por cuanto se exige, en primer lugar, que se justifique y declare la utilidad pública o el interés social de la expropiación; después se hace preciso tramitar el expediente de la necesidad de ocupación; ulteriormente la valoración según el precio del mercado y su pago previo a la ocupación. Efectivamente, el expediente de expropiación ofrece garantías, pero... muy aligeradas en el caso de obras de urbanización.

Existe un *a priori* capaz de justificar toda expropiación de suelo y eliminar el expediente acreditativo de la necesidad de ocupación. Consiste en la presunción legal de que toda obra incluida en planes y proyectos de ordenación urbana implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos (59).

---

(58) Entre otros muchos preceptos de la Ley del Suelo puede citarse su artículo 54, que dispone que “en el caso de que los propietarios de inmuebles no realizaren las obras de adaptación requeridas por planes, normas o proyectos de carácter histórico o artístico, podrá expropiarse total o parcialmente el edificio o sólo su fachada”. Obsérvese este nuevo concepto que se introduce, *ex novo*, en el derecho patrio: la expropiación de fachadas de edificios. También se impone la expropiación como pena, cuando se hacen parcelaciones sin licencia o sin ajustarse a la otorgada (art. 171-3).

(59) Así se desprende del contenido del artículo 52 de la Ley del Suelo. Pero éste no es un principio nuevo, pues ya lo había sentado la Ley de Régimen local en su artículo 143.

Y como quiera que es muy fácil incluir obras en planes y proyectos, resulta posible afirmar que el fin urbanístico legitima todo género de expropiaciones (60).

Aceptado el principio de que todo plan o proyecto legitima cualquier género de expropiaciones, no es justo que los terrenos concretamente afectados por el plan, permanezcan indefinidamente congelados bajo la amenaza de expropiación sin que ésta se llegue a producir nunca. Por eso la Ley establece un límite máximo de diez años para que la Administración expropie, desbloqueando en otro caso la propiedad congelada (61).

Además de todas las expropiaciones posibles en razón de cualesquiera obras incluidas en los planes y proyectos de urbanización,

---

(60) Por si la presunción legal no resultase clara, el artículo 53 de la Ley del Suelo—concordante con el artículo 144 de la Ley de Régimen local—se expresa en términos tan amplios que legitima no sólo la expropiación por obras previstas en planes y proyectos, sino también todas las zonas de influencia laterales y todos los terrenos que sean necesarios para asegurar el pleno valor y rendimiento de las obras de urbanización.

(61) Ver el artículo 56 de la Ley del Suelo, que es una novedad en nuestra legislación. Trata de evitar que una finca pueda estar afectada perennemente por una nueva ordenación, que le impida obras de consolidación, aumento de volumen o modernización, que no tendrían justificación si se ejecutase el plan en un tiempo prudencial, pero que si la pueden tener si la ejecución del plan se dilata indefinidamente, bien porque el plan redactado sea utópico, bien porque haya nacido ya muerto por no existir propósito de llevarlo efectivamente a cabo. La Ley de Régimen local dispuso ya que todo plan fijaría un plazo—que no podría exceder de 10 años—para realizar las expropiaciones que su ejecución requiriese, pero el precepto no añadía nada acerca de cuál sería la situación de los propietarios una vez transcurrido ese plazo sin haberse llevado a cabo la expropiación. El Tribunal Supremo atajó el problema disponiendo que cuando los Ayuntamientos negasen la licencia de edificación por hallarse la finca afectada por un plan de ordenación, debería procederse simultáneamente a su expropiación. Todos estos remedios fueron, en la mayor parte de los casos reales, letra muerta para poder quebrar la congelación de la propiedad resultante de un plan. Por esto la solución que da el artículo 56 aparece como definitiva para terminar con esa congelación de facultades dominicales que produce toda amenaza de expropiación nunca llevada a efecto.

la Ley del Suelo utiliza la expropiación—por si aún fuera poco— para las tres finalidades concretas siguientes :

b) *Para constituir los Patrimonios municipales del suelo.*—Ya se ha dicho que la solución ideal de los urbanistas sería la de poseer la titularidad dominical de todo el suelo que sea necesario para el desarrollo del plan de la ciudad, a fin de poder condicionar el trazado de calles y naturaleza de las edificaciones a las concepciones teórico-urbanísticas más puras. También se ha dicho que esta solución ideal es imposible materializarla por falta de medios económicos suficientes para realizar una adquisición de justicia, y por el grave quebranto que ello supondría para las concepciones tradicionales de nuestra vida y para la iniciativa privada.

Ahora bien, si la solución ideal no es posible, los urbanistas hallaron pronto su sucedáneo. Consiste en obligar a todos los grandes Municipios a adquirir periódicamente terrenos para constituir los Patrimonios municipales del suelo (62); el procedimiento de adquisición es naturalmente la expropiación forzosa (63). La idea es que adquiriendo poquitos continuamente llegará un momento en que el Patrimonio municipal del suelo abarque prácticamente toda la superficie del término municipal; o sea, que se piensa llegar a la socialización del suelo por una vía indirecta y retardada.

Naturalmente que estos no son los fines confesados. Lo que la Ley dice es que el Patrimonio municipal del suelo «tendrá por finalidad encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones» (64); es decir, que servirá como regulador del mercado de solares, y como cartera de terrenos en reserva para futuras necesidades, o para cubrir las más urgentes e inmediatas de carácter social.

Pero los que antes se han denominado fines no confesados—ex-

---

(62) Así se establece en el artículo 72 de la Ley del Suelo que obliga a los Ayuntamientos capitales de provincia y a los mayores de 50.000 habitantes a adquirir dichos patrimonios. Los demás Ayuntamientos no tienen la aludida obligación, pero la Ley los faculta para ello y ve con indudable simpatía que lo puedan hacer.

(63) Artículos 73-2 y 74-2 de la Ley del Suelo.

(64) Artículo 72-2, ídem, íd.

propiar paulatinamente hasta adquirir la totalidad del suelo del término municipal—, se dejan adivinar de los dos siguientes principios contenidos en la Ley. En primer lugar se obliga a los que venimos denominando grandes Ayuntamientos, a que consignen anualmente en sus presupuestos ordinarios, una cantidad equivalente al 5 por 100 de su importe, durante el número de anualidades que exija el desarrollo del plan (65), y como a un plan debe suceder otro sin solución de continuidad, resulta que dicha consignación presupuestaria es permanente. En segundo lugar, se obliga a que todos los ingresos que los Ayuntamientos puedan obtener del uso, y enajenación—¿por qué no pensar también de la especulación?—de los solares del Patrimonio del suelo, deben destinarlos necesariamente a la conservación y ampliación del mismo (66). De donde resulta que un Patrimonio intocable en orden a su aminoración, y que siempre se está incrementando con aportaciones anuales, llegará con el tiempo a ser un Patrimonio inmenso. Y todo ello debido a una actuación sostenida de la expropiación forzosa.

c) *Para ejecutar las obras de urbanización.*—Junto al sistema usual y clásico de la cesión de los terrenos viales por los propietarios—con la subsiguiente imposición de las contribuciones especiales—, la Ley del Suelo prevé paralelamente otros tres sistemas para realizar las obras de urbanización: los de cooperación, compensación y expropiación (67).

Pero ese paralelismo de los sistemas es sólo aparente, ya que por encima de todos se halla el sistema expropiatorio. Más ajustados a la realidad, se podría afirmar que sólo hay dos grandes sistemas para ejecutar las obras de urbanización, de conformidad con la voluntad de los propietarios (cooperación, compensación y cesión de viales); y en contra de su voluntad (sistema de expropiación). Pero lo cierto es que la urbanización se hace siempre, abstracción hecha de la voluntad de los propietarios, de ahí que toda obra de urbanización suponga una expropiación en potencia. La expropiación se

---

(65) Artículo 178 de la Ley del Suelo.

(66) Artículo 76, *idem*, *id.*

(67) Artículo 113, *idem*, *id.*

convierte en una realidad siempre que se adopte dicho sistema expropiatorio como el normal de ejecución, o siempre que los propietarios no cumplan con las obligaciones que se derivan de los otros tres sistemas, en cuyo caso se aplica el sistema expropiatorio como supletorio (68).

Por último, debe destacarse que con carácter previo a la urbanización puede procederse a la «reparcelación» que, como se afirma en la nota 25, constituye un acto de compensación, permuta o enajenación forzosa de propiedades.

d) *Para obligar a edificar los terrenos urbanizados.*—Una vez realizada la urbanización a costa de una inversión—siempre muy elevada—, se hace preciso edificar los terrenos urbanizados a fin de que la inversión inicial realizada resulte verdaderamente provechosa. De nada valen las urbanizaciones si los terrenos urbanizados no se habitan. Por eso, la Ley establece unos plazos máximos para que se edifique (69), y si transcurren éstos sin que la edificación se haya llevado a efecto, se somete el solar en cuestión a expropiación, a petición de cualquier solicitante que quiera ser beneficiario de la expropiación si se compromete a construir, y, en su defecto, en oferta pública, a través de subasta.

La Ley del Suelo huye en este caso de utilizar la palabra expropiación, pero es lo mismo, porque somete a «venta forzosa» a los solares cuya edificación no se hubiese emprendido y seguido a ritmo normal en el plazo dimanante del plan o proyecto, o del que subsidiariamente se establece en el artículo 142 (70). Esa situación

---

(68) Es decir, que la expropiación es un sistema supletorio de ejecución de obras de urbanización en los siguientes casos: 1) Cuando propuesto el sistema de cooperación, no lo aceptasen los propietarios representantes, al menos, de un 60 por 100 de la superficie o valor de los terrenos afectados (art. 118). 2) Para que aquellos propietarios que no se sumasen voluntariamente a la Junta de Compensación, cuando fuere este el sistema propuesto (art. 125). 3) Para aquellos propietarios que no quisiesen hacer cesión gratuita de la vialidad (art. 129 en relación con el 116).

(69) Artículo 142 de la Ley del Suelo.

(70) Artículo 144 *idem*, *id.* que coincide con el artículo 4 de la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945.

de venta forzosa implica necesariamente una solución expropiatoria, al igual que actualmente ocurre con la Ley de Solares, que ha sido prácticamente insertada dentro de la Ley del Suelo, con algunas correcciones encaminadas a obtener una eficacia que, hasta ahora, ha dejado mucho que desear (71).

#### 6. SE IMPIDE LA ESPECULACIÓN CON LA PROPIEDAD DEL SUELO URBANO (EL NUEVO «VALOR URBANÍSTICO»)

Son muchos los capitales que en los últimos tiempos se han hecho sobre la base de la compraventa especulativa de terrenos; se compraban terrenos rústicos y después se esperaba a que la expansión creciente de las ciudades y las nuevas urbanizaciones fueran revalorizando los terrenos, que luego eran parcelados y vendidos como solares. En esta venta el vendedor solicitaba un precio con una plusvalía que realmente no le pertenecía.

La Ley del Suelo pretende, con sus normas, cortar con la especulación de los terrenos. El preámbulo de la Ley asegura que el problema de las valoraciones «constituye punto capital en la ordenación» y, en efecto, las expropiaciones que en lo sucesivo se realicen por razones de urbanismo responderán a un sistema de valoración—valor urbanístico—, que más de algún propietario calificará

---

(71) La Ley del Suelo regula toda esta materia en los artículos que van del 144 al 151, ambos inclusive. Aparte de que la valoración se hace por el valor urbanístico que más adelante será estudiado, la principal novedad que se introduce en la Ley de Solares es que la inclusión de un solar o finca en el Registro implica la iniciación del expediente de valoración, y que la valoración resultante será pública—antes, al no hacerse simultáneamente la valoración, la inclusión de un solar en el Registro municipal de solares no producía los efectos buscados por cuanto faltaba el conocimiento del precio que por lo demás solía ser de especulación—. Ahora no sólo se valora, sino que la fecha que se tiene en cuenta para la determinación del valor urbanístico—que nunca es de especulación—, es la de inclusión de la finca en el Registro. Con esto se consigue que los solares no edificados no aumenten de valor como consecuencia de las edificaciones que se puedan levantar en su contorno, ya que llegado el momento de la expropiación se indemnizará el valor del solar en el momento que pudo ser edificado. Así se suprime para el propietario todo el interés especulativo que pueda tener en retener un solar sin edificar, ya que el valor del mismo ha sido congelado.

de latrocinio porque, desde luego, dará por resultado cifras muy inferiores a los que la especulación les tenía acostumbrados.

El capítulo cuarto del título segundo de la Ley del Suelo regula las valoraciones. Quien lo lea por primera vez, lo considerará muy complejo. Efectivamente lo es, en el papel, pero no en la realidad.

En primer lugar, afirma la Ley, «las valoraciones de terrenos se efectuarán teniendo en cuenta los diferentes valores inicial, expectante, urbanístico y comercial» (72). Pues bien, aquel que olvide que hay un valor expectante tiene mucho adelantado, ya que prácticamente coincide con el valor urbanístico (73). Consiguientemente, hay un valor inicial que carece de importancia a efectos de la Ley del Suelo, ya que sólo es aplicable a los terrenos rústicos que no tengan influencia urbanística de ningún género (74). Hay un valor comercial, que también tiene muy escasa importancia y aplicación en la Ley del Suelo, ya que es el valor del mercado o de especulación, según el cual sólo pueden ser valorados los solares aislados que excepcionalmente puedan existir dentro del casco de población (75).

Así pues, el valor clave de la Ley del Suelo es el valor urbanístico. Este es el valor usual, el normal y el que se estima como justo en todos los terrenos situados en los ensanches y extensión

---

(72) Artículo 85-2.

(73) El antecedente del valor expectante se halla en la "Town and Country Planning Act" inglesa de 1947. La Ley del Suelo recogió este precepto, quizá por simetría normativa, pero quien la aplique puede, a buen seguro, olvidarse de que hay un valor expectante, pues debemos insistir que en la práctica coincide con el valor urbanístico. El único sentido del valor expectante, consiste en extender el ámbito de aplicación del valor urbanístico.

(74) Ver los artículos 85-3, 86 y 90 de la Ley del Suelo.

(75) Ver los artículos 85-6, 89 y 93 ídem, id. El ámbito de aplicación del valor comercial es verdaderamente restringido. El aparente carácter extensivo del ap. 1-b) del artículo 93, es puro fuego de artificio debido al nuevo concepto de casco de población que contiene el artículo 12 de la Ley (hasta ahora era casco el núcleo edificado desde hace más de medio siglo en que comenzó a aplicarse la legislación de ensanche). Además, el párrafo 2 del mismo artículo 93 restringe mucho más su aplicación, porque impide la aplicación del valor comercial a los solares no edificados oportunamente por sus propietarios. Estos solares se valorarán por el valor urbanístico según el artículo 145-2.

de poblaciones. La Ley del Suelo está concebida para que el 100 por 100 de las valoraciones y expropiaciones que en aplicación de la misma se realicen, se obtengan por el valor urbanístico (76).

Una vez destacado el valor urbanístico sobre todos los demás, es llegado el momento de determinar su concepto. La dificultad ha sido tan grave para el legislador, que ha preferido diferir el problema; la Ley dice que el valor urbanístico será el producto de dividir el coste previsible de la edificación permitida en el terreno, por un coeficiente (77). Pero ¿cuál es ese coeficiente? He ahí la gran incógnita que la Ley no ha sabido resolver, sino diferir a un Anexo de cuya confección encarga expresamente al Gobierno (78).

En el momento de confeccionar estas líneas, aún no se ha pronunciado el Gobierno sobre este punto, porque las dificultades que no se atrevieron a afrontar los legisladores, están ahora ahí en toda su crudeza. Sin duda, la solución que en su día se adopte, tendrá que estar muy meditada y, en todo caso, será muy compleja. En nuestra opinión el coeficiente debe ser variable en función de las cuatro circunstancias siguientes:

Primera. Dependerá del tipo de ciudad en que se halle enclavado el terreno. En efecto, no puede tener igual valor urbanístico un terreno en el casco o ensanche de Madrid, y otro terreno de igual extensión en el casco o ensanche de Teruel, por ejemplo.

---

(76) Basta fijar la atención en los artículos 91, 92 y 93-2 (en relación este último con el 145-2) de la Ley del Suelo, para darse cuenta que todos los terrenos con perspectivas de urbanización (ya sean próximas o remotas) y de edificación, se tasan por el valor urbanístico. Y éstos, y no otros, son los "únicos" terrenos que verdaderamente interesan a la Ley del Suelo.

(77) Así resulta de los artículos 85-5 y 88-1 de la Ley. Parece ser que, desde un punto de vista económico, el valor de un terreno no debe ser inferior al 5 por 100 ni superior al 15 por 100 del coste previsible de la edificación permitida. Por eso se pensó fijar un coeficiente único en la Ley, igual al 2 por 100 del coste previsible de la edificación permitida en el terreno en cuestión, coeficiente que se incrementaría según las condiciones especiales que pudieran concurrir en cada caso. Pero ello no hacía más que diferir el problema; por eso se prefirió dejar al margen de la Ley la cuestión, para estudiarla en toda su complejidad en una norma complementaria.

(78) Esta autorización al Gobierno se halla contenida en la Disposición final tercera de la Ley del Suelo.

Segunda. Dependerá de la clase y calidad de las circunstancias urbanísticas intrínsecas a cada terreno. En efecto, no puede tener igual valor urbanístico un terreno insalubre, sin posibilidad de abastecimiento de agua, y con una consistencia de terreno nula a efectos de cimentación, que otro terreno con buenas condiciones de habitabilidad, abundancia de agua, buenos accesos y comunicaciones, excelente consistencia para cimentación, etc. Es decir, será preciso distinguir varias categorías y clases de terrenos.

Tercera. Dependerá del grado de urbanización del terreno. Una urbanización completa otorga mayor valor a un terreno—puesto que lo transforma en solar—, que si sólo está a medio urbanizar o sin ningún género de urbanización.

Cuarta. Dependerá, por último, del volumen de edificabilidad permitida en el terreno, y de su coste. Es decir, un terreno tendrá más valor si sobre el mismo está permitido por el plan construir un rascacielos, que si sólo está autorizado construir un edificio de una sola planta. A su vez, todo dependerá del coste que en la localidad tenga el metro cúbico por metro cuadrado de edificabilidad.

De la conjugación de estos principios deberá depender, en cada caso, el enigmático coeficiente a que se refiere el artículo 88 de la Ley del Suelo. En todo caso, es de suma urgencia que el Gobierno adopte una postura sobre este punto, ya que mientras que esto no ocurra, puede afirmarse que la Ley del Suelo es un guerrero sin armas, o lo que es lo mismo, es una norma que carece de su principal pieza de funcionamiento.

El juicio que nos merece este novísimo e importantísimo valor urbanístico, es que responde a una idea contraespeculativa de estricta justicia. Pero este valor depende de un coeficiente que no podrá ser determinado automáticamente, como parece presumir la Ley; por el contrario, será un dato a fijar en cada caso concreto con arreglo a un complejo de circunstancias combinadas dentro de un gran margen al arbitrio. Sólo la experiencia futura podrá enseñar hasta qué punto resultará el valor urbanístico un arma justa, útil y verdaderamente contraespeculativa.

ANTONIO CARRO MARTÍNEZ  
Profesor adjunto de la Universidad Central