

# LA ADAPTACION DEL PLANEAMIENTO A LA REFORMA DE LA LEY DEL SUELO

35:711  
347.2:711.14

por

**Felipe Díaz Capmany**

Abogado

**SUMARIO:** I. ADAPTACION DE LOS PLANES GENERALES: 1. APLICACIÓN DEL CRITERIO DE DIVERSIDAD DE ESCALAS PARA CADA TIPO DE SUELO. 2. ACOPLAMIENTO A LOS NUEVOS MOLDES DE LA SUSTANCIA URBANÍSTICA VIEJA. 3. DETERMINACIONES GENERALES QUE AFECTAN AL SUELO URBANO, AL URBANIZABLE Y AL NO URBANIZABLE. 4. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL QUE AFECTAN AL SUELO URBANO. 5. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL QUE AFECTAN AL SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO. 6. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL QUE AFECTAN AL SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO. 7. DETERMINACIONES ESPECIALES PARA EL SUELO NO URBANIZABLE. 8. DOCUMENTACIÓN DEL PLAN GENERAL. 9. INCORPORACIÓN AL PLANEAMIENTO DE LOS ESTÁNDARES EXIGIDOS POR LA NUEVA LEY. — II. ADAPTACION SIMPLIFICADA. — III. OTROS ASPECTOS DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY DE REFORMA EN RELACION CON EL PLANEAMIENTO.

## I. ADAPTACION DE LOS PLANES GENERALES

La disposición transitoria primera de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana, ordena la adaptación a la nueva Ley de los Planes Generales vigentes, lo que implica realizar tres operaciones distintas, de variada complejidad: aplicar el criterio de diversidad de escalas para cada tipo de suelo, acoplar la sustancia urbanística vieja a los nuevos moldes e incorporar al planeamiento los estándares exigidos por la nueva Ley.

## 1. APLICACIÓN DEL CRITERIO DE DIVERSIDAD DE ESCALAS PARA CADA TIPO DE SUELO

En la Ley de 1956, el Plan General contemplaba el territorio todo a través de una misma lente. El artículo 9.º era un visión panorámica de la ordenación territorial. No había zonas que fuesen objeto de una regulación detallada. Una misma escala cartográfica servía para describir todas las clases de suelo: el urbano, el de reserva y el rústico. De la escala 1 : 10.000, en que podían grafiarse los Planes Generales (art. 9.º, 2, c), se pasaba a una escala 1 : 2.000, con curvas de nivel de metro en metro, para la redacción de los Planes Parciales (art. 10, 2, c). El cambio de lentes o de escala, pues, se producía sólo al pasar del Plan General al Plan Parcial. La nueva Ley ha alterado sustancialmente el sistema. Se emplean lentes distintas en la redacción del Plan General. El Plan General se ha de producir con un minucioso detalle para la ordenación del suelo urbano, con un detalle tan minucioso como el que luego habrá de emplearse para la redacción de los Planes Parciales. Lo evidencia la identidad que prácticamente existe entre el artículo 9.º ter, 2, 1 (determinaciones del Plan General en suelo urbano) y el artículo 10, 2 (determinaciones del Plan Parcial). La ordenación se hace menos detallista en el suelo urbanizable programado, para el que sólo se dibujan las líneas maestras de su regulación (9.º ter, 2, 2). Todavía más se distancia la ordenación del suelo urbanizable no programado. De él sólo se describen las características mínimas que, en todo caso y como garantía, habrán de tener las actuaciones en esta clase de suelo, pero expresadas en forma tan embrionaria que su exacto cumplimiento podrá dar lugar a ordenaciones técnicas de las más variadas clases (art. 9.º ter, 2, 3, b). Para el suelo no urbanizable, en lo que se regula, vuelve a aplicarse la lente de aumento; deben fijarse las «medidas *precisas* para la conservación y protección de los elementos naturales...» (art. 9.º ter, 2, 4). La razón de esta variedad de escalas en el Plan General para las distintas clases de suelo es inherente al sistema de la nueva Ley. Todo el territorio debe tener una regulación con el máximo detalle, pero esta regulación no es igualmente urgente para todos los casos. Debe ser inmediata para el suelo urbano, en evitación de colapsos urbanísticos por insuficiencia de la capacidad de planeamiento (retraso de los Planes Parciales), y para el suelo no urbanizable, en evitación

de daños irreparables. La zona intermedia del suelo urbanizable, en sus dos modalidades de programado y no programado, permite, sin grave quebranto, la demora de los Planes Parciales y de los programas de actuación urbanística. Pues bien, esta diversidad metodológica en la concepción de ambas leyes impone que, para la adaptación de los Planes Generales a la nueva, sea necesario, como primera medida, detallar el planeamiento del suelo urbano a nivel de Plan Parcial. La operación puede ser relativamente fácil respecto de aquellas zonas que dispongan ya de Plan Parcial, pues no hará falta, en líneas generales, sino trasladar al Plan General las determinaciones contenidas en los Planes Parciales del suelo urbano, pero exigirá ordenar a nivel de Plan Parcial todo el suelo urbano en los casos en que éste carezca de Planes Parciales.

## 2. ACOPLAMIENTO A LOS NUEVOS MOLDES DE LA SUSTANCIA URBANÍSTICA VIEJA

El artículo 9.º de la vieja Ley, con sólo dos apartados, ambos de corta extensión, ha sido sustituido por tres artículos de la nueva Ley, 9.º, 9.º bis y 9.º ter, con la particularidad de que, respecto de la documentación del Plan, se prevé (art. 9.º ter, 3) que su contenido y normas se fijarán reglamentariamente, aspecto éste que, con tonos ya reglamentarios, se regulaba en el párrafo segundo del artículo 9.º de la vieja Ley. Esto quiere decir que la regulación del contenido del Plan General ha variado extraordinariamente. El Plan vigente habrá que vaciarlo en los nuevos moldes de los artículos 9.º de la nueva Ley. Examinar la correlación entre los preceptos viejos y nuevos permitirá determinar exactamente qué es función solamente de vaciar en moldes nuevos sustancia vieja, y qué es sustancia nueva que habrá de definirse en función innovadora, que puede llegar a ser modificativa. Es preciso para ello repasar las previsiones de los nuevos artículos 9.º y comprobar sus antecedentes en la vieja redacción o su originalidad. Se empieza la disección por el artículo 9.º ter, el que más específicamente se refiere a las determinaciones del Plan General, aunque en los dos anteriores se contienen también determinaciones obligadas del Plan.

### 3. DETERMINACIONES GENERALES QUE AFECTAN AL SUELO URBANO, AL URBANIZABLE Y AL NO URBANIZABLE

«Clasificación de suelo con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los *tipos y categorías* de suelo adoptadas» (9.º ter, 1, a). Tiene antecedente en el antiguo artículo 9.º, 1, a): «División del territorio en zonas y destino de cada una según las necesidades del programa urbano». Ahora bien, en este precepto de la vieja Ley, la división del territorio hacía referencia tanto a la clasificación básica del suelo en sus tres modalidades de urbano, de reserva y rústico, como a los diversos usos a que se podía destinar. En la nueva Ley la clasificación, en este punto 1 del artículo 9.º ter, debe entenderse sólo respecto a la básica del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, que son los *tipos* de suelo (art. 62), y dentro del urbanizable, a la división entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado, que son las *categorías* (art. 64). En consecuencia, pues, a la hora de la adaptación, la clasificación trimembre de la vieja Ley (suelo urbano, de reserva urbana y rústico), se ha de convertir en una clasificación de cuatro elementos, sin que, en principio, ninguna de las anteriores clases pasen en bloque a alguna de las nuevas. En la vieja Ley (art. 63) era *suelo urbano*: a) los terrenos comprendidos en el perímetro que defina el casco de la población conforme al artículo 12, es decir, los sectores urbanizados a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable; b) los que estén urbanizados, y c) los que dispusiesen de Plan Parcial de ordenación. Esta delimitación del concepto de suelo urbano tenía dos defectos técnicos. El caso a) estaba incluido en el b), puesto que en ambos era causa determinante de la calificación el estar urbanizados. Segundo, no se indicaba qué debía entenderse por estar urbanizado, si bien se podía aplicar a efectos aclaratorios o de complementación el párrafo 3 del artículo 63. En sustancia, y superando estos errores técnicos, el suelo urbano estaba constituido por: a) los terrenos urbanizados, debiéndose entender por tales los ajustados a las normas mínimas del Plan, y si éste no las concretase, los que tuviesen pavimentada la calzada, encintado de aceras y dispusieran de suministro de agua, desagües y alumbrado público, y b) los que se hallasen enclavados en sectores para los que ya existiere aprobado Plan Parcial de ordenación. En la nueva Ley, a la hora en

que se formule un Plan (lo que incluye el caso de la adaptación), y sin perjuicio de futuras ampliaciones por obra de la acción urbanizadora, constituyen suelo urbano sólo los terrenos a los que el Plan incluya en esa clase por: a) contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica; b) estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, al menos en dos terceras partes de su superficie. Los criterios, pues, han cambiado. Del lote actual de suelo urbano deberán darse de baja los terrenos que pertenezcan a él por el solo hecho de contar con Plan Parcial. Pero deberán ser dados de alta e incorporarse a esta clase de suelo los terrenos que estén comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie, aunque no estén urbanizados. Habrán de darse de baja, salvo que concorra la condición anterior de edificación, los terrenos que no dispongan de suministro de energía eléctrica. Pero habrán de darse de alta los terrenos que, disponiendo de las demás condiciones de urbanización, tengan acceso rodado, aunque la calzada no esté pavimentada ni tengan encintado de aceras. Lógica, aunque no necesariamente, los terrenos de baja en el antiguo suelo urbano pasarán a engrosar las superficies de suelo urbanizable programado.

En la vieja Ley era suelo de *reserva urbana* «los terrenos comprendidos en un Plan General para ser urbanizados y no calificables de suelo urbano» (art. 64 de la Ley de 1956). En la nueva Ley «constituirán suelo urbanizable los terrenos a los que el Plan General municipal declare aptos, en principio, para ser urbanizados» (artículo 64, 1). La diferencia, aparentemente de mero matiz, es importante. No es lo mismo un terreno *para ser* urbanizado, es decir, cuyo destino es la urbanización, que un terreno *apto* para ser urbanizado, es decir, que reúne las condiciones, pero que su destino no está determinado, ya que puede o no ser urbanizado. Pese a estas diferencias, y en principio, el suelo urbanizable será el heredero del suelo de reserva urbana. Las alteraciones vendrán, del lado del suelo urbano, por los procesos de alta y baja en éste, según el mecanismo antes indicado, y que lógicamente han de producir permutaciones entre ellos. Será raro el caso de cambios puente entre el suelo urbano y rústico o no urbanizable. Del lado del suelo rústico pueden venir ampliaciones del suelo urbanizable en cuanto a terrenos que no tengan un especial interés respecto a los valores específicamente protegidos en el suelo no urbanizable. Dentro del

suelo urbanizable, la clasificación en las categorías de programado y no programado dependerá directamente del programa del Plan General, según reza el artículo 64, 2, a). De este artículo, puesto en relación con el artículo 9.º ter, 1, c), parece inferirse que sólo podrá calificarse de suelo urbanizable programado aquel que con arreglo a los medios financieros disponibles sea posible urbanizar dentro de las dos etapas de cuatro años del programa, sin perjuicio de las variaciones que puedan introducirse cada cuatro años al revisarse el programa de actuación del Plan General, en cumplimiento del artículo 38 de la nueva Ley. El que el suelo, pues, sea programado o no programado no es una cuestión de programación en sentido de planificación, sino de programación en sentido temporal y en función de los medios económicos. No puede, estrictamente, calificarse de suelo urbanizable programado el suelo para el que no se cuente con medios económicos suficientes para urbanizarlo en los siguientes ocho años.

Por último, será *suelo no urbanizable* el suelo que no sea ni urbano ni urbanizable. Nos remitimos a cuanto más adelante se dirá sobre el ámbito de esta clase de suelo, al tratarse del apartado 2, 4, del artículo 9.º ter. Viene a ser el suelo no urbanizable heredero directo del antiguo suelo rústico, pero esto sólo desde un punto de vista muy general. El simple carácter residual que tenía el suelo rústico en la vieja Ley, no se ha conservado íntegramente en la nueva. Difícilmente por el mero hecho de la adaptación se sustraerá suelo rústico desviándolo a clase distinta del no urbanizable, pero sí se producirá, y muy generalizadamente, el caso contrario, es decir, incorporaciones a suelo no urbanizable de suelo antes urbano o de reserva, lo que ocurrirá en todos aquellos casos de protección de los valores a que se refiere el artículo 65, b).

— «Estructura general y orgánica del territorio integrada por los elementos determinantes del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicaciones y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, y el equipamiento comunitario y para centros públicos» (artículo 9.º ter, 1, b). En líneas generales coinciden estas previsiones con las que ya señalaba el antiguo artículo 9.º en sus párrafos 1, b), c) y d): «sistema de espacios libres, con descripción de los que se deban mantener, modificar o crear», «situación de los centros urbanos representativos y edificios e instalaciones de interés públi-

co», y «trazado y características de la red general de comunicaciones e indicación de las que se hayan de conservar, modificar o crear». El examen detallado de las correlaciones entre estas normas viejas y nuevas se hará cuando se analicen las diversas clases de suelo. Aquí solamente conviene notar, por afectar a todo el territorio en su conjunto, independientemente de la clase de suelo, la importante variación introducida por la nueva Ley de exigir una superficie reservada para espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes no inferior a cinco metros cuadrados por habitante, frente a la exigencia de la Ley antigua, que, como adicional, subsiste en el régimen vigente por encontrarse en el artículo 3.º; 1, g), no derogado, de un 10 por 100 de la superficie de cada polígono con destino a espacios libres para parques y jardines públicos. En el caso de que la dotación mínima de la nueva Ley no quede cubierta con el 10 por 100 del territorio, habrá que proceder a la búsqueda e incorporación al Plan de nuevos espacios libres, con efecto modificadorio del primitivo Plan.

— «Programación en dos etapas de cuatro años de desarrollo del Plan en orden a coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas y de acuerdo con los Planes y programas de los distintos Departamentos ministeriales» (art. 9.º ter, 1, c). La vieja Ley se ocupaba del programa del Plan General en el artículo 9.º, 2, f): «Programa de actuación en períodos de cinco años, referente al desarrollo de los Planes Parciales, régimen de suelo y ejecución de las obras». En el programa del Plan General, según la nueva ordenación, aparecen las siguientes especificaciones: A) Se establecen períodos de cuatro años, en sustitución de los anteriores de cinco, sin duda para adaptarlos a la secuencia del Plan de Desarrollo. B) Se limita la programación a ocho años, frente a la sucesión indefinida de períodos de cinco años que la anterior redacción permitía. C) El programa debe coordinar las actuaciones e inversiones públicas y privadas, para lo que será necesario un estudio macroeconómico del territorio, del que ya se dispone a tenor del antiguo artículo 9.º, 2, e) («estudio económico-financiero que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento que se sustenta y las reales posibilidades económicas y financieras del territorio y población). D) El programa debe atender los Planes y programas de los distintos Departamentos ministeriales, lo que puede conllevar una investigación minuciosa de las actuaciones programadas para el territorio por la Administración del Estado.

— «Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto» (art. 9.º ter, 1, d). Constituyen estas previsiones una innovación de la nueva Ley, de fácil incorporación al Plan General si, al amparo de la Ley antigua, se formaron Planes especiales de ordenación de recintos y conjuntos artísticos (art. 14), de protección del paisaje (art. 15), de conservación del medio rural (art. 17), pero de laboriosa preparación en otro caso.

— «Señalamiento de las *circunstancias* con arreglo a las cuales sea procedente, en su momento, la revisión del Plan, en función de la población total y su índice de crecimiento, recursos, usos e intensidad de ocupación y demás elementos que justificaron la clasificación del suelo inicialmente adoptada» (art. 9.º ter, 1, e). No es éste sólo el precepto de la nueva Ley que se refiere a la duración del Plan y a los factores que determinan su revisión. El artículo 9.º dice que el Plan General establecerá el *plazo mínimo de su vigencia*. Y el artículo 37, 1, prevé el señalamiento en el Plan General de un *plazo de revisión* («Los Planes Generales municipales se revisarán en el plazo que en los mismos se señale»). En el nuevo régimen aparecen, pues, no menos de tres factores (circunstancias de revisión, plazo mínimo de vigencia y plazo de revisión) que afectan en una u otra medida a la permanencia del Plan, ya para garantizarla, ya para limitarla, y que contrastan con el único factor que sobre esta faceta del Plan establecía con carácter exclusivo la Ley de 1956, y que era el plazo de quince años que para la revisión de los Planes Generales señalaba el artículo 37. Para determinar el alcance de esta dimensión temporal del planeamiento, conviene analizar el viejo régimen de la Ley del Suelo. En principio, durante el plazo de quince años no cabían revisiones, salvo cuando las circunstancias lo exigieren, con intervención del Consejo Nacional de Urbanismo (art. 37, 2). La revisión debía entenderse como replanteamiento general del Plan en su totalidad. Aparte, cabía la modificación de elementos aislados del Plan (art. 39). Y, aparte también, existía el régimen de singularidad (art. 45), que, propiamente, no era entendido como modificación, aunque de hecho sí lo presentara. En resumen, y como norma general, el plazo de revisión era coincidente con el plazo mínimo de vigencia. Por circunstancias excepcionales: a) se podía reducir el plazo de revisión; b) se po-



dían alterar elementos aislados del Plan; c) se podía alterar la ordenación de una zona. La nueva Ley, en orden a la perdurabilidad del Plan, ha suprimido la posibilidad de modificaciones zonales al derogar el artículo 46; ha respetado la posibilidad de alterar elementos aislados, y ha suprimido el plazo fijo de revisión. Ahora bien, en cuanto a este último en realidad no lo ha suprimido en su efecto principal de impedir la revisión arbitraria, sino que lo ha flexibilizado. En sustitución del plazo fijo legal de quince años de la antigua Ley, será el propio Plan el que establezca el plazo de revisión (art. 37, 1, de la nueva Ley), que coincidirá con el plazo de duración mínima a que se refiere el artículo 9.º, 1, con función no distinta que la propia del plazo de revisión. Son dos formas de llamar a una misma cosa y que, en resumen, responden a dos puntos de vista de plantearse una misma cuestión. El plazo mínimo de vigencia es una garantía contra la arbitrariedad; el plazo de revisión es una garantía de eficacia en cuanto a su adaptación periódica del Plan a las necesidades de la zona. En virtud de lo primero, la revisión no puede hacerse antes. En virtud de lo segundo, la revisión no debe hacerse después. Aparte de este plazo fundamental, las excepciones al plazo fijo, que no son excepciones, sino servicio a su necesidad de adaptación, están: *a*) en las circunstancias determinantes de la revisión del Plan (art. 9.º, ter, 1, e), que darán lugar a su revisión anticipada, con apreciación autónoma por la propia Administración local de la concurrencia de los factores legitimadores de la revisión, siempre que sea alguno de los específicamente previstos; *b*) en cualesquiera otras circunstancias no previstas en el Plan, con la servidumbre para la Corporación local de que su virtud legitimadora de la revisión depende de la apreciación que se haga por el Ministro de la Vivienda (art. 37, 2, c), en la posibilidad de alteración de elementos aislados de los Planes, con arreglo al artículo 39 de la vieja Ley que no ha sido derogado. De lo expuesto resulta: primero, la necesidad de señalar un plazo de revisión o de duración mínima del Plan; segundo, la conveniencia de determinar con la mayor prolijidad las circunstancias de revisión, en evitación, en otro caso, de incurrir en el trámite subordinado del artículo 37, 2, de la nueva Ley.

#### 4. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL QUE AFECTAN AL SUELO URBANO

— «Delimitación de su perímetro con señalamiento, en su caso, del ámbito de las operaciones de reforma interior que se estimen necesarias» (art. 9.º ter, 2, 1, a). Dos especificaciones exige este precepto: A) *Delimitación de su perímetro*, es decir, del perímetro del suelo urbano. En realidad es repetición de lo que se señala en el apartado 1, a), del mismo artículo, puesto que «la clasificación del suelo con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías de suelo adoptadas» exige al menos la delimitación del primero de los suelos en el orden urbanístico, es decir, del urbano. La previsión vino ya anticipada por el artículo 9.º, 1, 1, de la vieja Ley: que establecía como uno de los elementos del Plan General la «delimitación del perímetro urbano». Si bien el enunciado del dato es el mismo, incluso idéntico, su contenido, es decir, el dibujo de la línea perimetral delimitadora del suelo urbano podrá alterarse. En la vieja Ley esta determinación del perímetro urbano, como decía el propio precepto, se exigía «para la aplicación, fuera del mismo, de las normas sobre edificación en el suelo rústico». Para la vieja Ley sólo había, a efectos edificatorios, dos grandes mundos: el del suelo urbano, sujeto a la limitación del antiguo artículo 67, y el del resto, fuese rústico o de reserva urbana, al cual se aplicaban las normas que específicamente para el rústico se establecían en el viejo artículo 69. Esta era la regla que imponía entonces el artículo 9.º, 1, e). Para la redacción primitiva de la Ley, y de conformidad con esa funcionalidad del precepto que exigía la delimitación del perímetro urbano, se debía entender por perímetro urbano no el casco urbano en la forma reflejada en el viejo artículo 12, 4 («el casco comprenderá los sectores urbanizados a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable de cada polígono»), sino el perímetro que delimitaba el suelo urbano. Era suelo urbano, según el anterior artículo 63, tanto el casco de la población como los terrenos urbanizados (término éste de flexible interpretación), como los terrenos con Plan Parcial aprobado. Todos estos suelos, suelo de casco urbano, suelo urbanizado y suelo con Plan Parcial, había que inscribirlos, en la antigua Ley, dentro del perímetro urbano a que se refería el viejo artículo 9.º, 1, e). En todos estos suelos regían las

normas de edificación del suelo urbano. Pero con la nueva Ley, escenario y escena han cambiado. Ni la finalidad del precepto es la de separar dos regímenes distintos de edificación, puesto que el régimen de edificaciones es triple: el del suelo urbano (art. 66 bis), el del suelo urbanizable programado (art. 68, 1) y el del suelo urbanizable no programado y no urbanizable (art. 69, 1, 2.ª), ni el suelo urbano de ahora coincide con el suelo urbano de antes. Respecto del suelo urbano que haya podido ser delimitado en un Plan General surgido al amparo de la Ley de 1956, hay que hacer, para llegar al suelo urbano, según la actual concepción, las siguientes correcciones, según resulta del nuevo artículo 63 y ya antes se ha indicado: 1.º Debe suprimirse de la calificación de suelo urbano el que antes lo era sólo, por tener Plan Parcial aprobado. 2.º Debe rectificarse el que lo era por estar urbanizado, término éste que, como antes se ha dicho, admitía una interpretación muy flexible, pero que pudo en su día ajustarse, buscando el máximo amparo legal, a aquel que contase con calzada pavimentada, encintado de aceras, servicios de suministro de agua, desagües y alumbrado público (viejo art. 63, 3), para ceñirlo ahora, en operación de aumento o reducción, según los casos, a aquel que tenga acceso rodado (distinto de calzada pavimentada), abastecimiento de agua (igual a suministro de agua), evacuación de aguas (casi igual a desagües) y suministro de energía eléctrica (nuevo requisito). El encintado de aceras y el alumbrado público, en la óptica de la nueva Ley, dejan de ser elementos mínimos de urbanización. El desplazamiento de la línea perimetral puede producirse también por esta causa. Lo único que permanece idéntico es la primera zona del suelo urbano, es decir, la del casco urbano, pues tanto en la vieja Ley (art. 12, 4) como en la nueva, aun sin darle tal denominación, el hecho definidor de tal carácter es el que la construcción ocupe las dos terceras partes de la superficie. En resumen, se producirá una total permanencia de calificación en cuanto al casco de la población. Una total reducción en cuanto a los terrenos simplemente con Plan Parcial. Y una alteración, en más o en menos, en cuanto a los terrenos urbanizados.

— «Delimitación del ámbito de las operaciones de reforma interior que se estimen necesarias». Es esta una previsión nueva, aunque facultativa. Su ausencia en el Plan General no imposibilita luego acometer operaciones de reforma interior, pero indudablemente las puede dificultar. En la Ley antigua no era fácil llegar a una completa y

satisfactoria interpretación del artículo 12 en su referencia a los Planes de reforma interior. Si se identificaban con los Planes Parciales, si eran en algo distintos a éstos o si pertenecían al grupo de los especiales, incluso la misma virtualidad del artículo 12, eran cuestiones que no admitían conclusiones rotundas. La nueva Ley ha resuelto estas dudas. Los Planes de reforma interior son Planes especiales («Planes especiales de reforma interior», dice el nuevo artículo 18 bis), pero su contenido ha de ser, como mínimo, el que prevé el artículo 10, es decir, el de los Planes Parciales. La reforma interior es concebida, en un principio, en un sentido de reconversión urbanística plena, alteración sustancial de una zona urbana, lo que comporta la necesidad de contar con una ordenación detallada y completa, sólo posible mediante el cumplimiento de los requisitos del artículo 10 (Planes Parciales) o de su equivalente 9.º ter, 2 (Planes Generales en suelo urbano). La conveniencia de las previsiones en el Plan General de los ámbitos de las operaciones de reforma interior deriva de que, en otro caso, a la documentación normal de esta clase de Planes especiales deberá añadirse un estudio que justifique su necesidad o conveniencia, su coherencia con el Plan General y la incidencia sobre el mismo, no pudiendo modificar su estructura fundamental (art. 18 bis, 3); cuestiones todas éstas que, planteadas aisladamente del proceso de formación del Plan General, pueden plantear oposiciones más rigurosas. Al advertir, sin embargo, que, pese al carácter omnicompreensivo que los Planes especiales de reforma interior tienden de suyo a tener, la enumeración que hace el artículo 18 bis, en su párrafo 1, y la previsión en el párrafo 2, de la innecesariedad de cumplimentar en ciertos casos algunas de las exigencias de los Planes Parciales, hace que los Planes de reforma interior alcancen una aplicación muy superior a la que resulta de su denominación, de suerte que pueden ser simplemente Planes de reforma de un sector en aspectos muy singulares, sin llegar a una total reconversión. Un punto del que hay que esperar que el texto refundido se ocupe, es el de clasificar las relaciones entre los Planes de reforma interior y los Planes especiales a que se refieren los artículos 14 a 18 y 19. Parece que en ciertos aspectos se solapan los artículos 18 y 19 con el 18 bis. En cualquier caso, es lo cierto que, a tenor del artículo 18 bis, párrafo 1, «la descongestión, creación de dotaciones urbanísticas y equipamientos comunitarios, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y la mejora del medio am-

biente o de los servicios» y aun «otros fines análogos», son otros tantos y casi indefinidos objetos a que pueden tender los Planes de reforma interior. Aparte la ventaja antes indicada de un menor rigorismo formal si se plantean en el Plan General, hay otra ventaja adicional, y es la de la competencia para su aprobación definitiva. Si el Plan especial es desarrollo del Plan General (lo que implica su previa previsión en éste), la competencia aprobatoria es la propia de los Planes Parciales (art. 13, 4, a); en otro caso, la competencia para la aprobación definitiva corresponde al Ministerio de la Vivienda (art. 13, 4, b). Lo que supone alteración de competencia para los Municipios que no sean capitales de Provincia ni tengan población superior a los 50.000 habitantes, respecto de los cuales corresponde a la Comisión provincial la aprobación de los Planes Parciales (art. 28).

— «Asignaciones de usos pormenorizados correspondientes a las diferentes zonas» (art. 9.º ter, 2, 2, b). Estamos en el suelo urbano. Como antes se decía, las previsiones del Plan General en el suelo urbano tienen categoría de Plan Parcial en el sentido de minuciosidad. Por esto, ninguna de las determinaciones que a partir de ahora y para esta clase de suelo establece la nueva Ley pueden tener antecedente en los Planes Generales vigentes. Si acaso, y como más arriba se decía, podrá encontrarse el dato en un Plan Parcial de la zona. La confrontación, pues, debe hacerse en adelante con las determinaciones que la vieja Ley establecía para los Planes Parciales. En defecto de Plan Parcial, la necesidad de innovar es evidente. Observación generalizable para todas las demás determinaciones del suelo urbano. En cuanto a la concreta que ahora nos ocupa (asignación de usos pormenorizados), la vieja Ley contenía exigencia análoga en el artículo 10, 1, a): «delimitación de perímetros de las zonas en que, por su distinta utilización, se divida el territorio urbano».

— «Delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinados a parques y jardines públicos y zonas deportivas de recreo y expansión» (9.º ter, 2, 1, c). Tiene antecedente esta determinación en el artículo 10, 1, c), de la vieja Ley: «superficie para espacios libres». Pero la nueva Ley ha introducido la asignación específica de terrenos para «zonas deportivas de recreo y expansión». En la expresión legal deben apreciarse los siguientes matices: 1.º Que una cosa son los espacios libres y otra las zonas verdes. 2.º Que

unas y otras deben aplicarse ya a parques y jardines públicos, ya a zonas deportivas. 3.º Que por ser distintos los parques y jardines públicos de las zonas deportivas, éstas no se pueden cubrir con las previsiones generales de 5 m<sup>2</sup>/hab. del artículo 9.º ter, 1, b). 4.º Que en relación con el artículo 10, 2, b), debe entenderse, aunque para ello falte una coma, que, además de zonas deportivas, deben señalarse zonas de recreo y expansión. Previsión nueva tampoco exigida en la vieja Ley.

— «Emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social» (9.º ter, 2, 1, ch). El único antecedente es el artículo 10, 1, d), de la vieja Ley: «emplazamientos reservados en cada zona a edificios y servicios públicos». Esta primitiva fórmula es más vaga y reducida que la actual. El contar con antecedentes concretos dependerá de la visión que en su día hubiese tenido el redactor del planeamiento, incorporando a éste los templos, centros docentes, asistenciales y sanitarios. Los centros docentes privados no entraban en la vieja fórmula de «edificios y servicios públicos», salvo una interpretación amplia del concepto de servicio público, abonado por el artículo 3.º, 1, h), de la Ley del Suelo, en que se incluye dentro de la competencia urbanística la facultad de «señalar el emplazamiento y características de los centros cívicos, de enseñanza y culturales», y no otro lugar que el Plan Parcial, en la vieja Ley existía para tal señalamiento. De otra parte, la adición en la nueva Ley del interés social, junto al interés público, amplía extraordinariamente el campo de previsión. Merece destacarse la importancia de concretar en el Plan General los centros de *Educación General Básica*, pues únicamente así será posible exigir a la hora de la ejecución del Plan la cesión obligatoria y gratuita de los correspondientes terrenos (art. 67, 3, 1). Respecto de los demás servicios públicos o de interés social, aunque sus terrenos no sean de obligada cesión gratuita, su expropiación sólo podrá resultar legitimada, en caso de imprecisión del Plan, mediante su modificación. Esta observación es extensible a las demás determinaciones del planeamiento que puedan generar cesiones gratuitas o expropiaciones.

— «Trazado y características de la red viaria y previsión de aparcamientos con señalamiento de alineaciones y rasantes para la totalidad o parte de este suelo» (9.º ter, 2, 1, d). Tres elementos

urbanísticos aparecen en este apartado: red viaria, aparcamientos y señalamiento de alineaciones y rasantes.

A) *En cuanto a la red viaria*, la vieja Ley, en el artículo 9.º, 1, d), exigía como requisito del Plan General el «trazado y características de la red general de comunicaciones», y en el artículo 10, 1, b), «las características de las vías y plazas que se deben conservar, modificar o crear», es decir, todas. Debe advertirse que, respecto del Plan General, la previsión era sólo de la «red general», mientras que ahora es, en relación con esta clase de suelo, de la «red viaria», es decir, de toda la red viaria, sin limitaciones. Respecto del Plan Parcial, la exigencia de la Ley de 1956 se identifica con la exigencia actual. De donde resulta que si media Plan Parcial no habrá tarea de proyección, pero no así si faltan esos Planes Parciales.

B) *En cuanto a los aparcamientos*, constituyen éstos una exigencia íntegramente nueva. Para la vieja Ley todavía no existía esta preocupación, que, como es natural, llegó de mano de la motorización. En la Ley especial de Barcelona, de 23 de mayo de 1960, aparecen las zonas de aparcamiento como contenido obligado de los Planes Parciales. En la exigencia actual de la nueva Ley falta especificación de si se trata de aparcamientos públicos o privados. La contestación, sin embargo, nos parece indiferente, pues de lo que se trata es de que existan los aparcamientos, sean de explotación pública o privada, pero siempre con la garantía real que implica su previsión en el planeamiento. En el cómputo deben incluirse los aparcamientos privados-privados, es decir, los de propiedad privada y utilización también privada, por la analogía del precepto con el más explícito artículo 10, 2, e), que al establecer como dotación mínima de aparcamiento para Planes Parciales una plaza por cada 100 metros cuadrados de edificación, incluye claramente los aparcamientos residenciales privados.

C) *En cuanto al señalamiento de alineaciones y rasantes*, su previsión coincide exactamente con el antiguo artículo 10, 1, b), que hablaba de «señalamiento de alineaciones, nivelaciones...». Cuando en el nuevo texto se añade, respecto de este dato, «para la totalidad o parte de este suelo», se suscita la duda de la obligatoriedad del precepto, porque si basta con el señalamiento

de alineaciones y rasantes, respecto de una parte del suelo, con sólo hacer esta parte lo suficientemente pequeña, de hecho y a efectos prácticos se habrá incumplido el precepto. Atendido que los estudios de detalle tienen como uno de sus objetivos «el señalamiento de alineación y rasantes», puede considerarse que tal requisito deberá cumplirse por exigencia legal al prepararse el Plan General; pero su falta no viciará radicalmente el Plan General ni necesitará una complementación de éste a nivel también de Plan General, sino que bastará utilizar el instrumento de los estudios de detalle para colmar una laguna del planeamiento, en otro caso grave. Esta interpretación resulta especialmente beneficiosa a la hora de la adaptación del Plan General, ya que permitirá inicialmente eludir el cumplimiento de este requisito si fuese necesario.

— «Reglamentación detallada del uso pormenorizado, volumen y condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos y construcciones, así como de las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno» (9.º ter, 2, e). Poco decía sobre este particular el antiguo artículo 9.º. Únicamente en su párrafo 2, d), señalaba como uno de los documentos necesarios del Plan General: «Normas urbanísticas aplicables tanto a la edificación en las zonas urbanas como a las condiciones que han de regir en las rurales...». Cualquiera que fuese el alcance y concreción que hubiesen de tener tales «normas urbanísticas», tan vagamente enunciadas, lo cierto es que se circunscribían escuetamente a la «edificación», es decir, venían a ser solamente una a modo de Ordenanza general de la Construcción, en todas sus modalidades, atendida la diversidad de edificaciones por su uso y destino y la diversidad de suelos, pero apreciados éstos en general y sin atender a su específica situación en el plano. El actual enunciado es mucho más amplio en concreciones, en relación con el suelo urbano que estamos examinando, lo cual es natural, pues el antecedente, como en todos los demás elementos analizados, más habrá que buscarlo —como antes se ha dicho— en la normativa antigua de los Planes Parciales. Y en este sentido el viejo artículo 10, 1, e), señalaba como uno de sus elementos: «Reglamentación del uso de los terrenos, en cuanto a volumen, destino y condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones y elementos naturales, en cada zona». Si realizamos una separación de los diversos elementos normativos que debe contener el Plan General, según el actual artículo 9.º ter, 2, 1, e), encontra-



mos que éstos son los siguientes: A) Reglamentación detallada del uso pormenorizado de los terrenos. Se trata aquí de reglamentar los diversos usos pormenorizados que han de fijarse a tenor del apartado b) del mismo párrafo, pero esta reglamentación todavía no aborda el problema de las construcciones, en contraposición al antiguo texto (art. 10, 1, e) en que la reglamentación del uso de los terrenos se ponía en función de las construcciones a elevar sobre los mismos. B) Reglamentación detallada del volumen de los terrenos. Esta exigencia, que es difícilmente separable de la construcción, tiene antecedente en el antiguo artículo 10, 1, e). C) Reglamentación detallada de las condiciones higiénico-sanitarias de los terrenos. Es reproducible lo dicho para A). D) Reglamentación detallada del uso pormenorizado de las construcciones. Aparece también como dato nuevo, y debe referirse a una regulación completa del uso de las edificaciones atendidos los diversos posibles en cada caso. E) Reglamentación detallada del volumen de las construcciones. Tiene cierto antecedente en el antiguo artículo 10, 1, e), cuando se refería a la «reglamentación del uso... en cuanto a volumen...», aunque no sea lo mismo. La antigua redacción parecía referirse sólo a una asignación de volúmenes. La actual, dada la asignación de volúmenes, parece referirse a la regulación de estos volúmenes, es decir, posibilidades de aprovechamiento, utilización o disposición de los volúmenes dados. F) Reglamentación detallada de las condiciones higiénico-sanitarias de las construcciones. Con las mismas reservas del caso anterior puede encontrarse un cierto antecedente en el antiguo artículo 10, 1, e) («reglamentación del uso... en cuanto a las condiciones sanitarias...»). G) Reglamentación detallada de las características estéticas de la ordenación. Este es un elemento absolutamente nuevo. Las características estéticas de la ordenación no aparecen ni en los muy amplios enunciados del artículo 3.º, en cuyo apartado 1, k), sólo se hace referencia a la estética del edificio, no de la ordenación. Y lo mismo ocurría en el antiguo artículo 10, 1, e). La ordenación no sólo tiene, para el precepto nuevo, un valor funcional, sino también estético, y con el precepto que se examina se pretende garantizar la permanencia de ese valor estético mediante la correspondiente regulación, que trasciende del edificio aislado para instalarse en el conjunto armonioso de todos los elementos de urbanización. H) Reglamentación detallada de las características estéticas de la edificación. Tiene antecedente en el antiguo artículo 10, 1, e). I) Reglamentación de las

características estéticas de su entorno. Debe entenderse del entorno de la edificación, es decir, de todo lo que no es edificación, alcanzando no sólo a los elementos naturales a conservar, a que ya se refería el antiguo artículo 10, 1, e), sino a todos los elementos de urbanización en general.

— «Características y trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y de aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan» (art. 9.º ter, 2, 1, f). En el antiguo artículo 10, 2, d), se hablaba, como uno de los documentos obligados de los Planes Parciales, de «esquemas de los servicios de agua, alcantarillado, alumbrado, transporte y, en general, de los servicios mínimos obligatorios asignados a los Municipios por la Ley». Las diferencias entre ambos textos son importantes: A) Para la nueva Ley no basta con un esquema, hacen falta «características y trazado». B) El servicio de alumbrado es sustituido por las «redes de energía eléctrica», concepto más amplio al tender a referirse el «alumbrado» a la red de alumbrado público, no a la de suministro a los particulares. C) Aparece el término «galerías» con referencia posible a las de servicios. D) En la antigua redacción la fórmula ampliatoria era la de los servicios mínimos obligatorios asignados a los Municipios por la Ley, mientras que en la nueva Ley la fórmula es más libre: «aquellos otros servicios que, en su caso, prevea el Plan», que pueden ser superiores o inferiores a los mínimos. E) En realidad, el punto de vista es diverso, pues mientras la Ley de 1956 está pensando en todos los servicios, aunque confunda la palabra «esquemas», la actual se refiere sólo, al parecer, a los de uso permanente y continuado y que además implican ocupación permanente de suelo, vuelo o subsuelo.

— «Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización» (art. 9.º ter, 2, 1, g). El artículo 9.º, 2, e), de la vieja Ley constituye un antecedente formal del transcrito precepto, al exigir entre la documentación del Plan General un «estudio económico-financiero que justifique la ponderación entre el criterio de planeamiento que se sustenta y las reales posibilidades económicas y financieras del territorio y población». En realidad era esta exigencia puramente formalista. Difícilmente podía realizarse alguna ponderación entre el planeamiento y las reales posibilidades, cuando el Plan General quedaba tan

lejos de la realidad que para su realización exigía dos nuevas instancias: el Plan Parcial y los proyectos de urbanización. El estudio económico-financiero, pues, a que se refería el Plan General de la vieja Ley, muy alejado de la realidad, poco tiene que ver con la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras a que se refiere la nueva Ley respecto del suelo urbano, aunque no fuese por otra cosa que por la diversidad de ámbito. Respecto de los Planes Parciales, el viejo artículo 10, 2, a), hacía referencia a la «Memoria justificativa... de los medios económico-financieros disponibles y que deberán quedar afectos a la ejecución del Plan». En este caso el antecedente es bastante coincidente, porque para el cálculo de los medios económico-financieros que deben quedar afectos al Plan —precisión de la Ley anterior— es preciso conocer la evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización —previsión de la Ley nueva—. Si, pues, sobre el territorio existe previsión del Plan Parcial, no ha de ser de especial laboriosidad el cumplimiento de este requisito. No así en otro caso. De todas formas es indudable que siendo distintas, como hasta ahora se ha visto, las previsiones que la nueva Ley establece para el suelo urbano, esto necesariamente debe repercutir en los estudios económicos que, en todo caso, deberán ser objeto de revisión. Otro aspecto fundamental de estas previsiones económicas es el del alcance del Plan General, es decir, si el Plan General, por lo que al suelo urbano concierne, debe ser ejecutado en las dos etapas de cuatro años previstos en el artículo 9.º ter, 1, c), o bien es una planificación abierta en el tiempo, sin plazo fijo de vigencia. Este es un interrogante que la Ley no contesta, como ya se ha hecho notar al hablar de las determinaciones generales. El sentido común, que podría cristalizar en la idea de nada planificar que no sea ejecutable en un plazo relativamente corto, dentro de previsiones muy razonables, parece conducir a la conclusión de que en estos plazos de dos períodos de cuatro años el suelo urbano debe quedar listo de urbanización. Si las posibilidades económicas lo permiten, porque no hay excusa para lo contrario, y en otro caso porque lo que debe recortarse son los requisitos de urbanización, adoptando éstos a las realidades o a las ambiciones programadoras. En este aspecto conviene ahora destacar la profunda alteración que la Ley nueva aporta. En la Ley de 1956 las dimensiones temporales y territoriales eran totalmente independientes. Nada impedía, y así se

hizo en ocasiones, planificar todo el territorio, sin tener en cuenta las posibilidades de ejecución, porque el suelo de reserva urbana comprendía los terrenos «para ser urbanizados», es decir, cuyo destino propio era la urbanización, y al objeto de evitar un colapso en el crecimiento era posible que la asignación a esta clase de suelo fuese superior a lo deseable, a modo de remedio preventivo. Suelo rústico, era sólo, o pudo serlo en ocasiones, aquel que no debía urbanizarse. Una vez clasificado el suelo como de reserva urbana, la simple diligencia de los servicios de planeamiento podía cubrir de líneas el terreno, al margen de las posibilidades reales de ejecución. Planificado o planificándose el territorio, e independientemente, la ejecución seguía perezosamente —por fuerza de las circunstancias— un programa abierto, sin controles necesarios. En la nueva Ley la distinción entre suelo programado y no programado permite apartar una amplia zona del territorio de las previsiones inmediatas sin que quede comprometido para su urbanización o no urbanización. En estas circunstancias no tiene sentido programar más allá de lo realizable dentro del plazo cubierto por el programa. Sin embargo, no es éste un criterio que exhale la Ley sin dudas, aunque parece la interpretación más beneficiosa para un adecuado proceso urbanizador, en evitación de acometer acciones de extensión, dejando en la retaguardia del suelo núcleos pendientes de adecentamiento o urbanización. Este problema se suscita de nuevo con los Planes Parciales, y parece que ha de tener la misma contestación. De ahí la importancia de este estudio económico, que debe condicionar las características del Plan General al influir directamente en la clasificación del suelo.

— «En estas determinaciones —dice el último párrafo del apartado 2, 1, del artículo 9.º ter de la nueva Ley— se expresarán las que conserven, modifiquen y perfeccionen la ordenación existente». Y continúa: «las dotaciones de los apartados c) y ch) se establecerán en función de las características socio-económicas de la población y de acuerdo, en todo caso, con la legislación específica sobre la materia». Si se trata de un Plan General sobre terreno que no haya sido objeto de planeamiento, la aplicación del precepto será más bien escasa, si bien no nula, por cuanto las referencias deberán hacerse a la ordenación existente, que, en el menor de los casos y a falta de otros documentos de planeamiento anterior, será la mera realidad, también una ordenación. Pero si ya existe otro pla-

neamiento, las referencias a éste, indicando las diferencias entre la ordenación antigua y la nueva, será extremo fundamental y constante de cada uno de los elementos del nuevo Plan, que a la par que marcará más acentuadamente las divergencias que se produzcan, garantizará una reflexión concienzuda sobre la necesidad del cambio. En este momento de la adaptación, por existir por definición un planeamiento anterior, será necesaria esa minuciosa labor de señalamiento de diferencias entre una y otra ordenación, diferencias que en principio pueden venir determinadas sólo por las exigencias de la nueva Ley, ya en orden a un cambio, ya en orden a un simple perfeccionamiento, o pueden resultar, según antes se indicó, de una revisión del Plan realizada con ocasión del trámite de la adaptación. La segunda parte de este precepto se refiere a las dotaciones de las letras c) («espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos y zonas de recreo y expansión») y ch) («emplazamientos reservados para templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social»). Conviene marcar la diferencia que la Ley establece en punto a dotaciones entre el Plan General en suelo urbano y los Planes Parciales, propios del suelo urbanizable programado. Más arriba se ha indicado que el contenido que la Ley establece para los Planes Generales, suelo urbano, es idéntico al que establece para los Planes Parciales (art. 10, 2). Es ello cierto en cuanto a enumeración de previsiones, servicios y dotaciones en general, pero no en cuanto a la medida que para cada uno de estos elementos debe observarse. La letra c) del artículo 9.º coincide sustancialmente con la letra b) del artículo 10, en cuanto al enunciado de servicios que prevé (las ligeras diferencias no son del caso examinar ahora), pero no coincide con los mínimos que este último establece y que en aquél no existen. Lo mismo puede decirse de la letra ch) del artículo 9.º ter en relación con las letras c) y d) del artículo 10. La razón es obvia. En el artículo 9.º, 2, 1, Planes Generales en suelo urbano, se está ordenando un territorio que precisamente por ser urbano está prácticamente agotado; si la Ley estableciese los mínimos del artículo 10 o aún otros inferiores, pero indiscriminadamente con validez para todo el país, se produciría más de una hecatombe ciudadana de cumplirse con rigidez la norma. No ocurre lo mismo respecto del artículo 10, porque éste contempla zonas por urbanizar, en gran parte desocupadas y que, por tanto, perfectamente admiten el cumplimiento de unos estándares que

se juzgan indispensables y mínimos para la vida ciudadana. No obstante la ausencia de dotaciones mínimas en la Ley de 1975 respecto del suelo urbano, se establece el criterio de que tales dotaciones se establecerán en función de las características socio-económicas de la población, fórmula muy flexible, pero no exenta de todo control, «y de acuerdo —añade—, en todo caso, con la legislación específica sobre la materia», refiriéndose con esto sin duda a los estándares mínimos establecidos para ciertas zonas (por ejemplo, el Decreto 2.432/1972, de 18 de agosto, que establecía para los Planes de acción concertada en Madrid, reservas mínimas para atenciones educativas, de parques y jardines, deportes, viales, aparcamientos, usos sociales, etc.).

#### 5. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL QUE AFECTAN AL SUELO URBANIZABLE PROGRAMADO

— «Desarrollo de los sistemas de la estructura general de ordenación urbanística del territorio con la precisión suficiente para permitir la redacción de Planes Parciales» (art. 9.º ter, 2, 2). No es fácil descubrir el sentido de la terminología que emplea el precepto. Cuáles son los sistemas de la estructura general de ordenación urbanística del territorio no se dice en ningún lugar de la Ley. Las mismas palabras (sistemas, estructura general, desarrollo) aparecen en otro apartado del mismo artículo 9.º ter, el 1, b). Creemos que la Ley se refiere, en ambos casos, a un concepto todavía no bien definido y tal vez ni siquiera concebido con precisión, que sólo mediante su utilización irá paulatinamente decantando un significado cierto. La conexión del párrafo 2, 2, a), del artículo 9.º ter, con el 1, b), llevaría a identificar a ambos con una misma idea. Los dos preceptos versarían sobre «las comunicaciones y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes... y al equipamiento comunitario y para centros públicos», referencia esta última a ligar con toda la serie de elementos urbanísticos señalados en el párrafo 2 del mismo artículo, apartados ch) (templos, centros docentes, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social) y f) (redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica). Contradice esta hipótesis el hecho de que en el párrafo 2, 2, independientemente del apartado a) al que nos estamos refiriendo, se trata en el apar-

tado c) «de las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, servicio telefónico y demás servicios que, en su caso, prevea el Plan», lo que induce a pensar que estas instalaciones de talante tan marcadamente urbanístico no están incluidas dentro del concepto del apartado a) «sistemas de la estructura general de ordenación urbanística del territorio». Ahora bien, cualquiera que sea la conclusión teórica a que se llega en orden a determinar qué quiere decir la Ley con tan criptográfica enunciación, y puesto que las redes de abastecimiento y evacuación son objeto de párrafo aparte, deberán incluirse en el a), que examinamos, las comunicaciones y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes y el equipamiento comunitario y para centros públicos, consistente en templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social. Pues bien, todas estas previsiones estaban ya en la Ley de 1956, cuyo artículo 9.º, 1, hacía referencia, como contenido obligado del Plan General, a los sistemas de espacios libres (b), situación de los centros urbanos representativos y edificios e instalaciones de interés público (c) y trazado y características de la red general de comunicaciones (d). La coincidencia aquí no sólo es de conceptos, sino también de grado de aproximación, por cuanto tanto en la anterior Ley como en la actualmente vigente estas determinaciones tienen que ser desarrolladas en Plan Parcial; para la antigua Ley, porque todo el territorio del Plan General tenía su desarrollo en Plan Parcial, y para la nueva Ley, porque, para esta clase de suelo, el suelo urbanizable no programado, hace falta Plan Parcial. De forma que la adaptación en este aspecto concreto ninguna dificultad especial puede presentar. Las únicas, quizá, las derivadas de la concreción del concepto, antes vacío y, por tanto, susceptible en principio de modestas interpretaciones sobre lo que hubiese de entenderse por «centros urbanos representativos y edificios e instalaciones de interés público», según la antigua Ley, y ahora sustituido en la nueva por la enumeración muy concreta que hace de «templos, centros docentes, públicos o privados, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social». En la medida en que, por ejemplo, los templos no se hubiesen considerado incluidos en la fórmula vaga de la anterior Ley, será necesario realizar un estudio de necesidades y proyectarlo en la adaptación que se haga del Plan General.

— «Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total y, en su caso, por sectores en función de las intensidades y usos globales señalados a los terrenos no destinados a viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general, homogeneizando según sus valores relativos» (art. 9.º ter, 2, 2, b). El aprovechamiento medio es un concepto capital de la nueva Ley. El obstáculo mayor al cumplimiento de las Leyes urbanísticas reside posiblemente en que traicionan un requisito fundamental de toda ley, el de la igualdad. Ante la diversidad de trato, espontáneamente se produce una fuerza de resistencia que se traduce en el incumplimiento de la Ley. La Ley urbanística, teóricamente, es igual para todos, pero prácticamente a unos enriquece y a otros empobrece, relativamente o absolutamente. No faltó remedio para evitar esta desigualdad en la Ley de 1956, pero el instituto de Reparcelación, independientemente de las complicaciones a él inherentes y de su eventual no aplicación, al quedar reducido a ámbitos estrechos, lo que hacía era repartir riqueza entre ricos y pobreza entre pobres. El criterio de delimitación poligonal, consistente en «ser homogéneas las características de edificación en todo el sector rodeado por otros de régimen distinto» (art. 104, 2, b), de la vieja Ley), difícilmente podía permitir una distribución más profunda que la indicada. Las alícuotas en una distribución de zona con elevaciones de gran altura nada tienen que ver con las resultantes en zona de construcción extensiva. Esta desigualdad ha procurado corregirla la Ley, dentro de lo posible, y lo hace a través del factor aprovechamiento medio que presidirá todo el reparto de beneficios y cargas en la acción urbanizadora. El aprovechamiento medio puede ser el total, es decir, el de todo el territorio o el de cada sector. El que sólo haya aprovechamiento medio total o, además, por sectores, dependerá de la uniformidad de la ordenación y de los usos del suelo urbanizable programado. Según la Ley, el aprovechamiento medio ha de ser el correspondiente a los terrenos «no destinados a viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general». El problema es determinar qué se entiende por «demás servicios y dotaciones de interés general». Por la mecánica compensatoria que se establece en el artículo 68 se ha de concluir que la alusión a los «demás servicios y dotaciones de interés general» debe entenderse hecha, exactamente, a los terrenos que son de cesión obligatoria y gratuita, excepto los del 10 por 100 del aprovechamiento medio, es decir, los que se menciona



en el artículo 68, 3, a), o, lo que es lo mismo, los terrenos que se destinen, aparte de a parques y jardines públicos y viales, a zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes públicos y privados y para los demás servicios públicos necesarios. La coincidencia tiene que ser exacta, porque derivando la compensación entre zonas o sectores de su índice de aprovechamiento medio en relación con el medio total y debiendo cederse gratuitamente el exceso del aprovechamiento del sector respecto del aprovechamiento del suelo urbanizable programado, sería injusto que se computase el aprovechamiento correspondiente a áreas que han de ser cedidas gratuitamente. En consecuencia, el concepto «demás servicios y dotaciones de interés general» queda con un campo de incertidumbre mucho más reducido. Deben incluirse dentro de este enunciado, las zonas deportivas públicas y de recreo y expansión y los centros culturales y docentes públicos y privados. La fórmula genérica «demás servicios y dotaciones de interés general» queda, a la postre, sustituida por la de «demás servicios públicos necesarios», concepto más preciso que aquél. Conviene, sin embargo, hacer notar que la inclusión de los centros docentes privados dentro de los terrenos de cesión gratuita y, por tanto, su exclusión para el cómputo del aprovechamiento medio, incorpora al sistema un elemento extraño difícilmente conciliable. Si el aprovechamiento ha de ser privado no se comprende por qué ha de cederse gratuitamente (¿en beneficio de quién?), ni por qué debe excluirse del cómputo del aprovechamiento medio, puesto que tendrá un aprovechamiento comparable a cualquier otro. La última frase del precepto, «homogeneizando según sus valores relativos», intenta resolver el problema, pero en realidad sólo lo plantea de la forma en que se han de contabilizar a efectos del aprovechamiento medio los aprovechamientos correspondientes a los diversos usos. Se ha de buscar una medida común a todos ellos o, escogido uno como fundamental, aplicar factores correctores a los otros. No es lo mismo, ni se puede medir de la misma forma, el aprovechamiento correspondiente a una edificación para viviendas, a una edificación industrial o a una instalación para espectáculos o deportes. El problema es de extremada delicadeza porque de su resolución depende algo tan importante como la justicia distributiva del planeamiento.

— «Trazado de las redes fundamentales de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, servicio telefónico y demás

servicios que, en su caso, prevea el Plan» (art. 9.º ter, 2, 2, c). Constituye este elemento una auténtica novedad del Plan General. En la Ley de 1956 se preveía para los Planes Parciales los «esquemas de los servicios de agua, alcantarillado, alumbrado...». En líneas generales, estas previsiones se anticipan al Plan General, con las modificaciones de añadir el servicio telefónico y sustituir el de alumbrado por el de suministro de energía eléctrica. La innovación es importante porque supone un afinamiento muy notable del planeamiento respecto de este suelo, que, no obstante, quiere dejarse pendiente de un nuevo escalón proyectivo.

Es de notar, comparando esta previsión con la correlativa que se establece para el suelo urbano (art. 9.º ter, 2, 1, f), que, de una parte, resulta más exigente en cuanto que incluye, en todo caso, el servicio telefónico; de otra parte, lo es menos, y es natural —es pronto para decidir—, en cuanto no hace referencia a las galerías y, sobre todo, en cuanto sólo se refiere al «trazado», no a las «características» de las redes. Sin embargo, la previsión del trazado de las redes, no referida sólo a las principales, sino a todas, constituye una compleja y aventurada exigencia cuando con claridad no se han dibujado todavía sobre el plano las características de la nueva ordenación.

— «División del territorio en sectores para el desarrollo en Planes Parciales» (art. 9.º ter, 2, 2, d). Constituye innovación de la Ley de 1975. ¿Son estos sectores los mismos mencionados en el apartado b) del mismo párrafo 2,2? La Ley no lo impone. Pero las características uniformes o la homogeneidad de aquellos sectores, en cuanto al aprovechamiento, puede hacer aconsejable su coincidencia o al menos su no partición, lo que, además, facilitará, cuando llegue el momento, la delimitación de polígonos de actuación. Respecto del suelo urbanizable programado, constituye este elemento su factor dinámico en el Plan General, el que apunta hacia su realización mediante la cumplimentación del siguiente escalón planificador, el Plan Parcial. Su antecedente, en este aspecto, habría que buscarlo en el artículo 9.º, 2, f), de la vieja Ley, cuando se refería, dentro de la documentación del Plan, al «Programa de actuación en períodos de cinco años, referente al desarrollo de los Planes Parciales...». En la nueva Ley se concreta ya, en esa primera fase del Plan General, una división del territorio que determinará el contenido espacial de los futuros Planes Parciales. Esta previsión

debe enlazarse directamente con el apartado 1, c), del artículo 9.º ter de la nueva Ley, ya examinado antes, que se refiere a la «programación en dos etapas de cuatro años del desarrollo del Plan...». La necesaria relación entre las determinaciones generales y especiales para cada clase de suelo del Plan General, lleva en este caso a concluir que la fórmula de la vieja Ley es parecida a la de la nueva, si bien ésta, en un afán de concreciones, obliga a una división del territorio que facilitará luego la redacción de Planes Parciales en la medida, al menos, de que no será discutible la delimitación territorial de cada Plan Parcial. Se ha indicado ya que, aunque no obligado, puede ser aconsejable a la hora de realizar sobre el plano esas divisiones, no desviarse de las que resultan del cálculo de los índices de aprovechamiento medio. Conviene tener en cuenta otra precaución. Todo el planeamiento está en función de la ejecución. Anticipar y resolver en el planeamiento problemas que se presentarán a la hora de la ejecución, aparte de facilitar ésta, comportará la aplicación de unos criterios que alejarán de la arbitrariedad cuestiones que en principio aparecen exentas de cualquier fiscalización. Si para la ejecución hace falta la delimitación de polígonos (art. 104) y si éstos, como es obvio, se han de inscribir dentro del territorio de un Plan Parcial (afirmación que al menos tiene a su favor el criterio de la eficacia, pues en otro caso habría que esperar a tener todos o más de un Plan Parcial para iniciar la ejecución de cualquiera de ellos), conviene que a la hora de delimitar el territorio de los Planes Parciales se tengan en cuenta las normas de delimitación poligonal del artículo 104 de la nueva Ley, y en consecuencia, por un lado, que reúna los tres requisitos de carácter positivo que se establecen en el párrafo 2 de dicho artículo, es decir: *a)* que por sus dimensiones y características de ordenación sea susceptible de asumir las cesiones de suelo obligatorias; *b)* que haga posible la distribución equitativa de los beneficios y cargas de la urbanización, y *c)* que tenga entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación. Y, de otro lado, que cumpla también el requisito negativo que se establece en el párrafo 3 del repetido artículo 104: «No podrán delimitarse polígonos ni unidades de actuación inmediatos a terrenos de cesión obligatoria y gratuita sin incluir los referidos polígonos y unidades en la parte correspondiente de los indicados terrenos» (la redacción parece que debería ser «sin incluir en los referidos polígonos y unidades la parte correspondiente de los indicados

terrenos»; la preposición «en» se ha descolocado, lo que confirma el artículo 104, 3, del Proyecto). Este segundo requisito comporta la imposibilidad o, al menos, la inconveniencia de que los límites de los Planes Parciales sean parques, grandes avenidas, etc. Salvo que por su interés muy general hayan de ser objeto de expropiación forzosa (art. 120, 2), estas grandes zonas, de cesión gratuita, habrán de ser, en vez de límites, centros de los polígonos de actuación y de los Planes Parciales. En otro caso habrá que dividir estas zonas de cesión gratuita, lo que dificultará la ejecución.

— «El contenido del Plan General incorporará a esta categoría de suelo las determinaciones del Plan General contenidas, en su caso, en los Planes Parciales que respecte» (art. 9.º ter, 2, 2, d). La palabra «respecte» se introdujo en el dictamen sometido a las Cortes y se ha arrastrado hasta el *Boletín Oficial del Estado*. En el Proyecto no aparecía «respecte», sino «respete», y ésta debe entenderse la palabra precedente. Se trata de un supuesto muy concreto, aunque de aplicación muy extensa: que previamente al Plan General existan Planes Parciales, es decir, que estemos ante un Plan General objeto de revisión, ya en el trámite de adaptación ordenado en la disposición transitoria primera de la nueva Ley, ya en el de revisión propiamente dicha, cuando llegue el caso, prevista en su artículo 37. El supuesto es perfectamente razonable. En la presente fase transitoria de cambio de leyes cabe, y aún se dará con abundancia, el caso de zonas con Plan Parcial que pasarán a ser suelo urbanizable programado. En el futuro también será corriente el caso de que a la hora de revisarse el Plan General existan aprobados Planes Parciales; no por esto este terreno dejará de ser suelo urbanizable programado (a diferencia con la Ley de 1956, la nueva Ley no une a la redacción del Plan Parcial el efecto de convertirse el suelo en urbano). Pues bien, en estos supuestos —previa existencia de Plan Parcial en suelo urbanizable programado— lo que el precepto establece es que no por el hecho de existir una ordenación más detallada deberán eludirse los rasgos más generales propios del Plan General. Ello comportará, en la práctica, la necesidad de extender todas las previsiones del planeamiento, a nivel de Plan General, a todo el territorio, con independencia del grado mayor o menor de ordenación con que cuenten.

## 6. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL QUE AFECTAN AL SUELO URBANIZABLE NO PROGRAMADO

— «Señalamiento de usos incompatibles con los previstos en las distintas clases de suelo y con la estructura general» (art. 9.º ter, 2, 3, a). Al entrar en el planeamiento de esta clase de suelo, la Ley aplica una técnica inversa a la seguida hasta ahora, y desde luego no caprichosamente. Si para el suelo urbano y urbanizable programado, con mayor o menor nitidez dibuja los trazos que lo han de caracterizar y los llena totalmente o los empieza a llenar de contenido, para el suelo urbanizable no programado comienza por decir lo que, en todo caso, no debe ser: «señalamiento de usos incompatibles». Hace la Ley un vacío en función profiláctica de los diversos usos señalados en el Plan (para este suelo no hay uso específico alguno) y de la estructura general. El suelo urbanizable no programado, heredero en cierta forma del suelo de reserva urbana de la vieja Ley, cambia, sin embargo, de naturaleza. El antiguo artículo 68, al prohibir, respecto del suelo urbano, los usos o aprovechamientos distintos de los que determine el Plan General de ordenación, imponía al Plan General la determinación de esos usos. Ahora el suelo urbanizable no programado no será objeto de asignación de usos, sino de prohibición de usos, lo que constituye una importante innovación, que obliga a un esfuerzo de gran responsabilidad, porque es de mayor compromiso señalar lo prohibido, de forma que fuera de ello todo se puede hacer, que limitarse a enunciar lo autorizado, fuera de lo cual todo está prohibido. La ligereza en la enunciación de usos incompatibles puede producir daños irreparables, salvo modificación posterior del Plan. El artículo 69, 1, 1.º, establece como una de las limitaciones del suelo urbanizable no programado la de que deberán respetarse las incompatibilidades de usos señalados en el Plan General. En principio, pues, y ante el caso singular, ningún uso no incompatible podrá ser impedido. La incompatibilidad debe ser determinada en el Plan General atendiendo a dos aspectos. Incompatibilidad con los usos previstos en las distintas clases de suelo e incompatibilidad con la estructura general. La primera de estas incompatibilidades trata de garantizar precisamente los usos que han sido establecidos en el Plan General, tanto para el suelo urbano (art. 9.º ter, 2, 1, b) como para el suelo urbanizable programado (art. 9.º ter, 2, 2, b),

como, en su caso (art. 69 bis, 2), para el suelo no urbanizable. La proximidad de unos usos puede dificultar o mermar gravemente otros usos en una zona inmediata. En ocasiones puede impedirlos absolutamente y en forma definitiva (por ejemplo, vertido de basuras en zonas próximas a sectores residenciales) —problema concreto éste que ha sido tratado, aunque no con total lucidez en la reciente Ley de residuos sólidos urbanos—. La determinación de estas incompatibilidades, como pone de relieve el ejemplo citado, puede obligar a un estudio profundo de los diversos usos reconocidos hasta llegar a determinar cómo, de dónde y con qué fuerza pueden afectar factores extraños que los dificulten. La segunda de las incompatibilidades señaladas necesita para su comprensión despejar la incógnita de qué se entiende por «estructura general». Siguiendo la pista señalada al examinar el párrafo a) del apartado 2, 2, de este artículo 9.º ter, y utilizando las conclusiones a que en el mismo se llegaba, debe entenderse por estructura general el modelo o idea urbanística matriz del Plan, y como ésta tiene que venir servida o garantizada por unos sistemas o, en terminología más jurídica, por unos servicios, entendidos éstos en sentido muy amplio, se ha de llegar a la consecuencia práctica de que la incompatibilidad se ha de referir a cada uno de los servicios que constituyen el esqueleto del Plan General. De esta forma las incompatibilidades habrán de contrastarse con la red de comunicaciones, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes, a templos, centros docentes, asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social y a las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado y energía eléctrica, naturalmente, en la medida en que cada uno de estos servicios haya sido dibujado en el Plan General. Algunos estarán inmediatos a suelo urbanizable no programado; otros podrán atravesar éste para conectar sectores no continuados de suelo urbano o urbanizable programado; otros, en fin, pueden ser las grandes arterias de unión con otros Planes Generales.

— «Establecimiento de las características técnicas y de las magnitudes mínimas que han de reunir las actuaciones en esta categoría de suelo, en función de los distintos usos, y las dotaciones, servicios y equipamientos que les corresponden» (art. 9.º ter, 2, 3, b). Se trata en este precepto de establecer en el Plan General la garantía de que en el caso de que el suelo urbanizable no programado

se incorpore al proceso urbanizador, se realizará con el mínimo de dignidad o viabilidad que se juzgue indispensable al redactar el Plan General. El suelo urbanizable no programado, en principio, es una incógnita. No se sabe si perpetuará su condición de no urbanizado o pasará a engrosar la superficie del suelo urbanizado. Es por esto que sobre él nada dice la Ley en orden a configurar su futuro. El Plan General, respecto del suelo urbanizable no programado, no toma decisión alguna. Sólo lo contempla para: 1.º Garantizar que nada variará de él en forma sustancial, porque quizá más adelante sí haya que tomar esa decisión, y conviene evitar cualquier alteración de los factores que, en principio, han aconsejado la pasividad (hace tanto como dejarlo a su suerte, no quiere influir en su cambio). 2.º Dentro de su básica inalterabilidad, lo pone en función de los demás suelos al definir los usos incompatibles. 3.º Como consecuencia, no marca ningún uso concreto. Ahora bien, todo cambio lo sujeta a unas condiciones mínimas, que han de señalarse, y como éstas deben ser adecuadas a los distintos usos, lo primero, a la hora de cumplimentar este precepto, es plantearse la serie más o menos numerosa de usos urbanísticos posibles de que se estime susceptible el suelo urbanizable no programado, y luego de esto señalar, con arreglo a cada uso, las magnitudes mínimas de actuación, las características técnicas de éstas y las dotaciones, servicios y equipamientos que les correspondan. Ningún problema respecto del señalamiento de magnitudes mínimas de actuación, que se traducirá en la fijación de unas superficies mínimas. En cuanto a las características técnicas de la actuación, éstas deben referirse a la determinación de sus factores básicos, como densidades o intensidades de uso. En cuanto a las dotaciones, servicios y equipamientos, deben ponerse en función con los aludidos factores básicos de utilización, es decir, las densidades o intensidades de uso. Cuando llegado el caso, la entidad urbanística competente convoque concurso para la formación y ejecución de un programa de actuación urbanística (art. 132, 1), las bases del concurso habrán de versar (art. 133, 2), en armonía con los usos que se estimen convenientes (elección entre los varios previstos en el Plan General), sobre la magnitud de la superficie urbanizable (respetando el mínimo fijado en el Plan General) y sobre las exigencias mínimas de planeamiento (que pueden ser más rigurosas que las que se establecieron en su día en el Plan General). Pese a la amplitud que cabe en el señalamiento de estos factores

básicos en el Plan General, su fijación puede condicionar fuertemente el futuro.

## 7. DETERMINACIONES ESPECIALES PARA EL SUELO NO URBANIZABLE

— «En el suelo no urbanizable el Plan General establecerá las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación, y de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejen con el ámbito de aplicación que en cada caso sea necesario» (art. 9.º ter, 2, 4). El primer problema que se plantea en relación con este tipo de suelo es determinar con precisión cuál es. El suelo no urbanizable es, en principio, el heredero del suelo rústico de la vieja Ley. En ésta se seguía un procedimiento de delimitación simple, pero clarísimo: «Constituirán el suelo rústico los terrenos que no fueren incluibles en ninguno de los supuestos de los artículos precedentes» —decía el artículo 65 de la Ley de 1956—. La Ley de 1975, en el nuevo artículo 65, dice: «Constituirán el suelo no urbanizable: a) Los que el Plan no incluya en algunos de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores. b) Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico». Esta definición es técnicamente defectuosa y suscita dudas, porque comienza diciendo que es suelo no urbanizable «los que el Plan no incluya en alguno de los tipos de suelo a que se refieren los artículos anteriores». Con esto parece que la Ley ya lo ha dicho todo, porque no cabe más que decir. Era análoga esta fórmula al antiguo artículo 65. Es indudable que habiendo tres tipos de suelo: el urbano, el urbanizable (sea o no programado) y el no urbanizable, debiendo clasificarse todo el territorio de los Municipios en uno de estos tres tipos de suelo (art. 62 nuevo), y habiendo señalado ya el Plan General cuál es el suelo urbano («los terrenos a los que el Plan *incluya* en esta clase» —artículo 63—) y cuál el urbanizable («los terrenos a los que el Plan General declare aptos...» —artículo 64—), es decir, habiendo delimitado el Plan General estos dos



tipos de suelo, resulta forzoso concluir que el resto del suelo pertenece al tercer tipo de no urbanizable, por la poderosa razón de que, por definición, no puede pertenecer a ninguno de los otros dos tipos. Si con este primer párrafo terminara el artículo 65, su corrección y coherencia con el resto del sistema de la Ley sería perfecto. El elemento de distorsión aparece con el apartado b), mediante el que incluye, como a modo de apéndice, en el tipo de suelo no urbanizable: «Los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, a los efectos de esta Ley, en razón de su excepcional valor, etc.». La duda que salta de la lectura de este apartado es la de si, además de suelo no urbanizable «resto», es decir el que no es ni urbano ni urbanizable, existe, dentro del suelo urbano y del urbanizable enclaves de suelo no urbanizable, consistentes en aquellos terrenos que el Plan determine por razón de su «excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico». O lo que es lo mismo, y situadas en el momento de redactar el Plan, si aquellos espacios en los que concurren las circunstancias de excepcionalidad dichas, han de incluirse en el suelo no urbanizable, donde quiera que se encuentren, aunque sean diminutas islas dentro de extensas y continuadas zonas de suelo urbano o urbanizable. Tienta a la respuesta positiva la estructura del precepto, en su más elemental interpretación gramatical o de exposición lógica del pensamiento, aunque tampoco con tal contestación positiva podría ser aprobada la redacción del precepto, porque siempre, y en todo caso, la letra b) del artículo 65 es una redundancia del a). Otra cosa sería que el párrafo b) se expusiese no como definidor del suelo rústico, sino como mandato de orden, es decir, «deberán incluirse dentro del suelo rústico los espacios que por sus valores excepcionales, etc.». Pero dejando aparte este defecto residual, imposible de superar en cualquier esfuerzo interpretativo, no hay duda de que la versión de que tales espacios serán en todo caso suelo no urbanizable, se asienta más cómodamente en el precepto que cualquier otra y encuentra confirmación si la investigación la extendemos en otras direcciones.

El Proyecto de la nueva Ley tenía otro redactado para este artículo 65. Decía que «constituirán el suelo rústico protegido (luego convertido en el actual no urbanizable) aquellos terrenos o espa-

cios del ambiente natural que el Plan no incluya en algunas de las clases a que se refieren los dos artículos anteriores, con objeto de...». Fórmula ésta correcta, ya que se distinguía entre la determinación espacial del suelo rústico protegido (el que no era de otra clase) y las razones de por qué no era de otra clase (para limitar la dinámica urbanizadora, una razón, y para salvaguardar ciertos valores, la otra razón). Esta redacción del Proyecto era conforme con la visión tradicional del suelo rústico impuesta por la Ley de 1956 y no ofrecía dudas. Sin embargo, hubo un cambio en la estructura del precepto, que debe pensarse que no fue introducido para degradar su perfección expositiva si quería decirse lo mismo. Y hubo otro cambio, éste consistente en que mientras en el artículo 65 del Proyecto los valores protegidos eran sólo los naturales (agrícola, forestal, ganadero, recursos naturales, valores paisajísticos, fauna, flora, equilibrio ecológico), en la Ley aprobada, además de éstos, se protegen los históricos y los culturales. Esta adición es congruente con el artículo 9.º ter, 2, 4, en que se dispone, respecto del suelo no urbanizable, la protección no sólo de los elementos naturales, sino también de las edificaciones (elemento que, en general, recogerá los valores históricos y culturales a que se refiere el artículo 65, b), y de los parajes (elemento que puede participar de lo natural y de lo cultural). Y debe notarse que el párrafo correlativo del Proyecto (su art. 9.º bis, 2, 4) no se refería ni a las edificaciones ni a los parajes, en concordancia con su respectivo artículo 65, que, como se ha dicho, no hacía referencia a valores históricos o culturales. Todas estas diferencias paralelas, concernientes al suelo no urbanizable, observables comparando el Proyecto y el texto definitivo, revelan una intencionalidad en el cambio de más alcance de la que resulta de una primera lectura de estos artículos y que conduce a la misma conclusión antes expuesta; conclusión, empero, que, aun siendo la más adecuada a la letra del precepto, no carece de puntos vulnerables.

En resumen, pues, con arreglo a la interpretación propuesta, es suelo no urbanizable, no sólo el que está fuera de las delimitaciones que sobre el plano se hagan del suelo urbano y del suelo urbanizable, sino todo aquel, cualquiera que sea su situación, e independientemente de su dibujo sobre el plano, que haya merecido del Plan General una especial protección «en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos,

históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico» (art. 65). La trascendencia de tal interpretación es grande. En orden al planeamiento, por ser suelo no urbanizable no podrá ser objeto de los Planes Parciales, mientras sí podrá serlo de los Planes especiales. Y es conveniente constatar aquí que de los seis Planes especiales a los que la Ley da nombre en el artículo 13, 1 (de reforma interior, de ordenación de recintos y conjuntos artísticos, de protección del paisaje, de protección de las vías de comunicación, de conservación del medio rural y de saneamiento de poblaciones), tres de ellos (de ordenación de recintos y conjuntos artísticos, de protección del paisaje y de conservación del medio rural), es decir, la mitad, coinciden con valores protegidos en el suelo no urbanizable, y que los restantes valores, que de hecho cabría perfectamente encajar dentro de los Planes especiales de «protección del medio rural», entendido rural en oposición a lo ciudadano —lo que no es incorrecto—, entran por lo menos en la fórmula «cualesquiera otras finalidades análogas» que el artículo 13, 1, emplea para terminar en forma abierta con la enumeración que hacen de los objetivos de los Planes especiales. En correspondencia, tampoco podrán ser objeto de programas de actuación urbanística. Tanto los Planes Parciales como los programas de actuación urbanística, habrán de detenerse allá donde tropiecen con espacios especialmente protegidos. Y si no se detienen en el planeamiento por ligereza, habrán de detenerse en la ejecución, por deberse considerar como no válidas las determinaciones de los Planes Parciales sobre espacios afectados por los valores protegidos. Las actuaciones en éstos nunca serán legítimas por un vicio radical de inadaptación sustancial al supuesto del mecanismo legal empleado.

Las ventajas que ello comporta no necesitan ser subrayadas. Ni la mentalidad ni la preparación pueden ser las mismas para la redacción de un Plan Parcial, esencialmente urbanístico, que para la redacción de un Plan especial protector de estos valores, esencialmente no urbanístico, incluso aun versando sobre edificios. En orden a la ejecución del planeamiento, estas islas o enclaves no urbanísticos en suelo urbano y urbanizable habrán de quedar, en principio, íntegramente al margen tanto del polígono de ejecución como del sistema de actuación, como de la reparcelación. En orden al régimen jurídico de la propiedad no le afectarán las limitaciones propias del suelo urbano o urbanizable, sino las suyas propias de-

rivadas de las medidas de protección establecidas, ni los deberes que pesan sobre aquellos suelos. En orden a la valoración del suelo se aplicará, cualquiera que sea el lugar en que se encuentre, el valor inicial, propio del suelo no urbanizable (art. 90). Para garantizar la conservación de estos espacios, las ventajas de este nuevo sistema son obvias. Será necesaria la modificación del Plan, con recalificación de los suelos, para que pueda acometerse alguna obra urbanizadora sobre los mismos. En caso de expropiación, los valores serán mínimos. En compensación, estos terrenos quedarán liberados de deberes urbanísticos, y, según indica el artículo 47 bis, a efecto de *toda* clase de tributos, su «clasificación y las limitaciones de toda clase en el uso y aprovechamiento resultante, impuestos por los Planes para la protección del paisaje urbano y rural, se tendrán en cuenta para valorar dicho suelo». Los efectos de este artículo deben llegar incluso, creemos, al arbitrio sobre incremento del valor de los terrenos, pues estos suelos habrán de quedar al margen de las sucesivas revalorizaciones, más por aplicación de la técnica fiscal de la no sujeción que de la exención. No obstante, conviene notar la falta de coordinación de este precepto 47 bis, con los artículos 9.º ter, 2, 4, y 65, por referirse éste sólo específicamente a la protección del paisaje en contraste con aquéllos que amplían muy sensiblemente la esfera de protección. Por último, es de señalar el carácter orientador o de legalidad mínima que en este aspecto tiene el artículo 60 de la Ley, según la nueva redacción, al establecer los requisitos de las construcciones que puedan afectar a estas zonas protegidas y que condicionarán cualesquiera obras que se realicen en las mismas al amparo de lo dispuestos en el artículo 69, 1, 2.º. El artículo 60 no debe considerarse como desvirtuación de la interpretación propuesta para el artículo 65, sino como su confirmación, dirigido a actuar sus precisiones en el campo de las obras autorizadas o toleradas.

## 8. DOCUMENTACIÓN DEL PLAN GENERAL

Termina el artículo 9.º ter con el párrafo 3, en el que se señala la documentación en que debe materializarse el Plan General, lo que hace en los siguientes términos: «Las determinaciones a que se hace referencia en este artículo se desarrollarán en los siguientes documentos, cuyo contenido y normas se fijarán reglamenta-

riamente: a) Memoria y estudios complementarios. b) Planos de información y de ordenación urbanística del territorio. c) Normas urbanísticas. d) Programa de actuación. e) Estudio económico y financiero». La primera observación que surge de la lectura de este párrafo es sobre la indicación de que el contenido y normas de los documentos que enumera se fijarán reglamentariamente. Resulta sorprendente que el plazo obligatorio de adaptación empiece a correr con la entrada en vigor de la Ley (disposición transitoria primera) y, sin embargo, no estén completas normas que han de regular la documentación que materialmente lo integra. El defecto es mayor si se tiene en cuenta que antes de que aparezcan las disposiciones reglamentarias habrá de aprobarse un texto refundido de la Ley del Suelo, con demora posible, en principio, de un año (disposición final segunda), lo que significa que el plazo concedido para la adaptación de cuatro años queda reducido, en cuanto a tiempo hábil de trabajo, con conocimiento de todo el material a tratar, en un año al menos, y muy probablemente en casi dos años como mínimo. El Proyecto del Gobierno era más completo, al precisar el contenido de cada uno de los documentos, tan escuetamente relacionados por la Ley aprobada. En relación con la Ley de 1956, las diferencias son mínimas. Obedecen precisamente a la sustracción en la nueva Ley de todo tono reglamentario, del que abundaba la anterior. En sustancia, la concordancia es prácticamente total. Los cuatro capítulos: el general, compuesto de Memoria, estudios complementarios y programa de actuación, se corresponde con el antiguo artículo 9.º, 2, b) y f); el técnico urbanístico, compuesto de los planes de información y de ordenación, se corresponde con el antiguo artículo 9.º, 2, a) y c); el jurídico, compuesto por las normas urbanísticas, se corresponde con el antiguo artículo 9.º, 2, d), y el económico se corresponde con el antiguo artículo 9.º, 2, e). Los trabajos complementarios a realizar en la adaptación dependerán de las alteraciones sustanciales o formales que se produzcan en el nuevo Plan o Plan adaptado, y su verdadero alcance sólo se conocerá cuando aparezcan las normas reglamentarias a que se ha hecho referencia.

## 9. INCORPORACIÓN AL PLANEAMIENTO DE LOS ESTÁNDARES EXIGIDOS POR LA NUEVA LEY

Sin perjuicio de que con ocasión de la adaptación obligada se realice una revisión porque se estime conveniente, con independencia de esto, hay ciertos elementos en la nueva regulación que forzosamente han de significar una modificación de la ordenación existente, más allá de los cambios formales que pueda representar el diverso grado de aproximación (A) o las diferencias de exposición (B). Estos cambios, algunos ya enunciados, que realmente alterarán el viejo planeamiento, vienen dados por una serie de preceptos de la nueva Ley que establecen unos estándares o dotaciones urbanísticas mínimas. Son estos preceptos los siguientes.

*Artículo 9.º ter, 1, b).* Los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes no podrán ser inferiores a cinco metros cuadrados por habitante. La prescripción afecta directamente a los Planes Generales.

*Artículo 10, 2, b).* Reserva de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión en proporción no inferior a 18 m<sup>2</sup> por vivienda o por cada 100 m<sup>2</sup> de edificación residencial, si no se hubiera fijado expresamente el número de viviendas que se pudieran construir. Esta reserva no podrá ser inferior al 10 por 100 de la total superficie ordenada, cualquiera que sea el uso a que se destinen los terrenos y la edificación, y habrá de establecerse con independencia de las superficies destinadas en el Plan General a espacios libres o zonas verdes para parques urbanos públicos. Esta exigencia, si bien la establece la Ley respecto de los Planes Parciales, es indudable que habrá de condicionar la adaptación del Plan General, pues siendo función de éste en el suelo urbanizable programado «el desarrollo de los sistemas generales» (art. 9.º ter, 2, 2, a), y la «fijación del aprovechamiento medio» (art. 9.º ter, 2, 2, b), para cuya determinación debe sustraerse de los cálculos los «parques y jardines públicos», las exigencias que luego habrán de observarse en los Planes Parciales deben tenerse en cuenta en el Plan General.

*Artículo 10, 2, c).* Reserva de terrenos para centros culturales y docentes públicos y privados en la proporción mínima de 10 m<sup>2</sup> por vivienda o por cada 100 m<sup>2</sup> de edificación residencial. Es ésta

exigencia que también establece la Ley para los Planes Parciales, pero debe darse por reproducido lo dicho en el párrafo anterior en cuanto a su influencia para el Plan General.

*Artículo 10, 2, e).* Previsión de una plaza de aparcamiento por cada 100 m<sup>2</sup> de edificación. Se da por reproducida la observación anterior.

*Artículo 60 ter.* «En los Planes Parciales se deberá fijar una densidad que no podrá ser superior a 75 viviendas por hectárea», salvo casos excepcionales en que el Consejo de Ministros podrá autorizar densidades de hasta 100 viviendas por hectárea. También esta exigencia la establece la Ley para los Planes Parciales, pero es indudable que influye poderosamente en el Plan General, tanto respecto del suelo urbanizable programado en la medida de que es determinante directo del aprovechamiento medio (art. 9.º ter, 2, 2, b), como respecto del suelo urbanizable no programado, pues este dato de la densidad es esencial para la determinación de las magnitudes mínimas de actuación y de las características técnicas que deben reunir las actuaciones en esta clase de suelo (art. 9.º ter, 2, 3, b).

*Artículo 60.* Establece medidas generales de protección de los edificios y conjuntos artísticos, históricos, arqueológicos, típicos y tradicionales y de los paisajes y perspectivas. Todo lo cual afecta directamente a las medidas y condiciones que con carácter más concreto, y adaptados a cada realidad, deben desarrollar los Planes Generales respecto del suelo urbanizable no programado, lo que puede llevar consigo la alteración del precedente ordenamiento si no tiene incorporadas medidas cautelares de la especie y con el alcance que en la nueva Ley se establecen en este precepto.

## II. ADAPTACION SIMPLIFICADA

La laboriosidad de la adaptación parece evidente. Es un trabajo que no puede precipitarse ni improvisarse. Sin duda por esta dificultad, el plazo concedido por la Ley para la adaptación es de cuatro años (disposición transitoria primera, 2), prorrogables por otros dos (disposición transitoria primera, 3). Y quizá también por esto la disposición transitoria primera, 1, autoriza un sistema de adaptación simplificada, consistente en reducirla a estos tres elementos: clasificación del suelo, determinación del aprovechamien-

to medio e incorporación del programa pertinente. Nada más que decir sobre lo ya dicho respecto de la *clasificación del suelo*. Que se realice dentro del procedimiento simplificado de adaptación no significa que a su vez la clasificación se simplifique mediante una irreflexiva asignación de tipos y categorías de suelo. Deberán abordarse todos y cada uno de los problemas que se plantearon al examinar este primer gran elemento del Plan General. No se tratará sólo de trazar rayas sobre el plano, sino de traer y procesar una gran cantidad de datos para la determinación del suelo urbano; ponderar muy escrupulosamente las posibilidades económicas para discernir el suelo urbanizable programado del no programado; y realizar un detallado inventario de valores naturales o culturales protegibles para señalar el ámbito del suelo no urbanizable. En cuanto a la *determinación del aprovechamiento medio*, y remitiéndonos también a cuanto se dijo al comentar el apartado 2, 2, b), del artículo 9.º ter de la nueva Ley, surge la pregunta de cómo podrá fijarse el aprovechamiento medio sin asignación previa de usos globales, sin señalamiento de viales y de parques y jardines y sin fijación de los servicios y dotaciones de interés general con la extensión que impone la nueva Ley, cuando precisamente el referido precepto 9.º ter, 2, 2, b), impone para el cómputo del aprovechamiento medio la exclusión de los terrenos dedicados a aquellas finalidades. La asignación de un aprovechamiento medio, sin ni siquiera individualización por sectores, puede convertirse en un puro juego de azar de consecuencias urbanísticas imprevisibles. En cuanto a la *incorporación del programa pertinente*, debemos también remitirnos a cuanto se ha dicho más arriba al comentar el artículo 9.º ter, 1, c). Pero tampoco aquí las cosas han de resultar fáciles en el procedimiento simplificado de revisión. Por el contrario, arduo será formar un programa económico si se desconoce qué obras deben realizarse en suelo urbano y qué entidad tendrán las actuaciones en suelo urbanizable. En todo caso, parece que no bastará transformar los programas quinquenales del artículo 9.º, 2, f), de la vieja Ley en programas de cadencia cuatrianual mediante una simple reagrupación de años. La nueva Ley ha alterado de tal forma los condicionamientos económicos (cesión gratuita de terrenos y repercusión de costes, con carácter total para ambos conceptos en suelo urbanizable), que deben replantearse de nuevo todos los estudios financieros en función de lo que deba hacerse, que en general se desconocerá en este trámite de la adaptación simplificada.



No son sólo dificultades técnicas los inconvenientes de la adaptación simplificada. Con la clasificación del suelo se habrá cumplimentado la correspondiente determinación del Plan General, según el artículo 9.º ter, 1, a). Pero una vez hecha la clasificación y tengamos suelo urbano, suelo urbanizable programado y no programado y suelo no urbanizable, si nada más dice la adaptación, y no debe decir nada más sobre este punto según la disposición transitoria primera, 1, nos encontraremos: 1.º Con una delimitación del suelo urbano, pero sin determinaciones especiales sobre el mismo, que no podrán concretarse utilizando el instrumento de los Planes Parciales porque éstos son sólo para el suelo urbanizable (art. 10). 2.º Con una delimitación del suelo urbanizable programado, pero con una grave dificultad para desarrollar los Planes Parciales coordinadamente, puesto que faltarán todas las indicaciones necesarias sobre los sistemas generales, salvo las mencionadas en el artículo 9.º, 1, de la vieja Ley. 3.º Con una delimitación del suelo urbanizable no programado, pero con una ausencia total de criterios para desarrollar los programas de actuación urbanística. 4.º Con una delimitación del suelo rústico, pero también aquí con ausencia total de las medidas necesarias para proteger los valores específicos señalados en los artículos 9.º ter, 2, 4, y 65, b). Y aún faltará en el Plan General otra previsión esencial, según la estructura de la nueva Ley. El diseño del mecanismo normal de revisión. La Ley nueva ha suprimido la revisión automática de los Planes Generales cada quince años, que establecía el antiguo artículo 37 de la Ley del Suelo. Lo sustituye por un plazo de revisión a fijar en el Plan General y por la concurrencia de las circunstancias que a tal efecto asimismo se señalen en el Plan (art. 37, 1). Fuera de estos casos, que nunca acaecerán en la escueta aplicación del procedimiento de adaptación simplificada, habrá de acudir-se como única posibilidad de revisión al poco autonómico expediente para las Corporaciones locales de que lo decida el Ministro de la Vivienda, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo, si entiende que las circunstancias lo exigen (art. 37, 2). Ante estas ausencias, sólo caben dos soluciones: la primera, la más adecuada, aunque la Ley no la menciona ni insinúa, sería la de complementar la adaptación más tardíamente, momento que puede no llegar nunca, pues si cuatro años no son bastantes, bien pueden ser insuficientes todos si falta apremio legal. La segunda solución, parcial, consistiría en complementar las lagunas del Plan General mediante la aplica-

ción de Planes Parciales al suelo urbano, programas de actuación urbanística de suelo urbanizable programado y Planes especiales al suelo no urbanizable; solución que repugna por contradecir los esquemas esenciales de la nueva Ley, con invitación cara al futuro a una sistemática inaplicación de la misma.

### III. OTROS ASPECTOS DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY DE REFORMA EN RELACION CON EL PLANEAMIENTO

Las disposiciones transitorias de la Ley de 1975, por lo que se refiere al planeamiento, no tienen la claridad que sería de desear en aspecto tan importante, hasta el punto de que el Ministerio de la Vivienda se ha considerado obligado a dictar una Circular interpretativa, de fecha 18 de junio de 1975, publicada en el *Boletín Oficial del Ministerio de la Vivienda*, núm. 212, del mes de junio. Destaca la importancia de este derecho transitorio, porque su aplicación no será excepcional, sino normal. Excepcional será lo contrario, es decir, la aplicación de nuevo cuño de la Ley, lo que sólo ocurrirá para aquellos Municipios que todavía no hayan estrenado la vieja Ley del Suelo. Todo el territorio nacional, prácticamente, y en todo caso las zonas más acuciadas de problemas urbanísticos, comienzan un período, que puede augurarse largo, en que ni será de aplicación la vieja Ley derogada ni estará en toda su vigencia la nueva, con lo que sin duda se acentuará el clima de inseguridad jurídica que preside el urbanismo español. Y será de larga duración, salvo aplicación por los Municipios de una diligencia desacostumbrada, porque siendo premisa ineludible de la nueva Ley el Plan General (art. 10, 1) y pudiendo demorarse la adaptación de éste cuatro años, y aún más, e incluso adaptarse muy simplíficadamente, resulta aventurado hacer cualquier vaticinio acerca del momento en que podrá desarrollarse y aplicarse la nueva Ley, sin limitaciones ni reservas, sobre la base de un Plan General ajustado a los artículos 9.º, 9.º bis y 9.º ter de la nueva Ley. El día que esto ocurra todavía es posible que haya en curso Planes Parciales con ejecución iniciada antes de la vigencia de la Ley de 1975, y siguiendo, por tanto, el régimen de la Ley de 1956 (disposición transitoria tercera) e incluso Planes Parciales, digamos impuros, que nacidos ya bajo la vigencia de la nueva Ley, al amparo de la disposición

transitoria segunda, 2, y ajustados, por tanto, al artículo 10, hayan carecido de la orientación unitaria que sólo pueden dar las coordenadas del Plan General. Aquilatar con extremada cautela el alcance de las disposiciones transitorias resulta, pues, capital.

Constituye una primera orientación sobre este punto el último párrafo de la exposición de motivos de la nueva Ley. Dice así: «Las innovaciones a que se ha hecho cumplida referencia se dirigen en su casi totalidad, como habrá sido sin duda advertido, a buscar esa solución de los problemas urbanísticos anheladamente deseada por el pueblo español y sus instituciones sociales y políticas más representativas y a sentar las bases para una ordenación más racional y humana del territorio y de los asentamientos de población y una mejor conservación del patrimonio natural y cultural de España, al comenzar una época durante la que, en sólo treinta años, habrá que urbanizar más que en toda la Historia. La *urgencia* que ese desafío entraña explica y justifica que, *sin merma de aquellas expectativas y derechos* que se estiman justa y verdaderamente adquiridos, *sin soluciones de continuidad* en el proceso de preparación de suelo urbanizado, que en modo alguno se puede interrumpir y *sin precipitaciones perturbadoras* en punto a revisión y adaptación de los Planes a las previsiones de la Ley, se procure *la inmediata entrada en vigor de las nuevas normas*, y, sobre todo, de aquellas más directamente encaminadas al rescate de plusvalías, a facilitar la ejecución de los Planes y a crear condiciones de vida cualitativamente mejores». De este párrafo de la exposición de motivos hemos subrayado lo que creemos constituye enunciación de directrices, recogidas luego en las disposiciones finales y transitorias, y que deben presidir la interpretación de estas normas intertemporales, necesitadas en muchas partes de iluminación complementaria más allá de su sentido literal, no siempre claro. a) *Principio general: inmediata entrada en vigor de las nuevas normas*, que tiene su razón en la urgencia que se atribuye al problema urbanístico. Tiene plasmación esa directriz en la disposición final primera: «Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Ley con las salvedades que se contienen en las disposiciones siguientes». b) *Primera excepción a este principio de inmediata vigencia: evitar las «precipitaciones perturbadoras en punto a revisión y adaptación de los Planes a las previsiones de la Ley»*, que tiene plasmación práctica en el plazo general de cuatro años establecido en la disposición transitoria primera para la adap-

tación de los Planes Generales. c) *Segunda excepción* al principio de inmediata vigencia: evitación de «soluciones de continuidad en el proceso de preparación de suelo urbanizado, que en modo alguno se puede interrumpir», que se materializa, por ejemplo, en la disposición transitoria segunda, 2, que posibilita la aprobación de Planes Parciales sin la previa adaptación del Plan General. d) *Tercera excepción* al principio de inmediata entrada en vigor de la nueva Ley: el respeto a las «expectativas y derechos que se estiman justa y verdaderamente adquiridos», que se plasma especialmente en la disposición transitoria tercera al ordenar la prosecución, con arreglo a la vieja Ley, de las ejecuciones iniciadas.

Ninguna duda plantean los Planes Generales que inicien su procedimiento aprobatorio con posterioridad a la vigencia de la nueva Ley. No hay duda de su obligada subordinación plena y total a la Ley de Reforma. Pero aparte de esos Planes futuros que no plantean problemas, están los Planes vigentes, los en trámite y los en curso de ejecución. La Ley sólo dice, en su disposición transitoria primera, que los Planes Generales deben adaptarse a la nueva Ley en el plazo de cuatro años, sin perjuicio de que este plazo pueda ser reducido o ampliado por el Gobierno en casos justificados. Sobre este mandato, muy simple, la Circular antes aludida del Ministerio de la Vivienda hace las siguientes distinciones: a) Que afecta a los Planes aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma. b) Que los Planes Generales en tramitación a la entrada en vigor de la citada Ley que no impliquen la revisión de otro anterior, podrán seguir dicha tramitación hasta su aprobación definitiva, si procediera (al interpretar la disposición transitoria quinta). c) Que los Planes Generales en curso de revisión deberán suspender su procedimiento para proceder a la adaptación. No se comprende la razón de la diversidad de trato entre el caso b), primera aprobación, y el caso c), revisión. La Circular, al justificar la solución que da al caso b), dice que es consecuencia «del respeto al principio de irretroactividad de las leyes». Si se entiende por principio de irretroactividad de las leyes la no aplicación de éstas a procedimientos administrativos en curso, no se comprende por qué no se extiende el campo de acción de este principio a la revisión, del que no presenta una diferencia esencial que justifique la diversidad de trato. La propia Ley de Reforma, en su artículo 22, ignora tal principio en un caso análogo, al conceder sólo derecho a indemnización a los peticionarios de licencia con

solicitudes anteriores al acuerdo de suspensión de la vigencia de un Plan; no derecho a la licencia. La legalidad aplicable es la existente al momento de la aprobación definitiva del Plan General, y no es retroactividad aplicar dicha legalidad a los expedientes iniciados cuando el ordenamiento era distinto.

En consecuencia, debe estimarse correcta la interpretación de que una revisión en curso se ha de ajustar a la nueva Ley, pero este criterio —aplicación estricta del principio de inmediata entrada en vigor de las nuevas normas— debe extenderse a los Planes Generales en trámite por las siguientes razones: *a)* Porque frente al principio de vigencia ninguna norma autoriza el nacimiento de Planes que contradigan la nueva Ley. *b)* Porque el principio de economía procesal o economía administrativa rechaza la aprobación de unos Planes Generales muertos en origen, que necesitarán de una rápida adaptación quizá cuando todavía estén pendientes recursos contra su primera y efímera vida. *c)* Porque la disposición transitoria primera obliga a adaptar «los Planes Generales de ordenación vigentes en la actualidad», de donde resultaría, al pie de la letra, que los en trámite, por su no vigencia en la actualidad, no necesitarían de adaptación, pese a estar tan distantes de las nuevas normas como los más antiguos. *d)* Porque —dice el Tribunal Supremo en sentencia de 17 de abril de 1975— «en modo alguno puede atribuirse a las decisiones que cierran cada una de las fases del expediente de aprobación de los Planes, según el artículo 32 de la Ley del Suelo, otro carácter que el de actos de límite y sólo el definitivo a la resolución de aprobación definitiva, puesto que éste, que en el orden formal concluye el expediente, en el sustancial puede examinar el Plan «en todos sus aspectos», como expresamente dice el precepto, y decidir su aprobación o modificación sin sujetarse a las determinaciones preestablecidas en los anteriores, de donde se desprende que el de aprobación inicial queda limitado en su alcance a la iniciación del expediente de aprobación mediante la concreción externa y publicación del contenido del Plan propuesto, y en este sentido no cabe hablar para los particulares de *otros derechos* que los derivados del procedimiento y no de otros sustanciales que impidan la modificación de determinadas previsiones en los sucesivos actos de aprobación provisional o definitiva y no sólo en vista de las reclamaciones presentadas, sino atendiendo al público interés».

En cuanto a los *Planes Parciales*, en principio, y por una aplicación estricta de la lógica de la nueva Ley, que subordina el Plan Parcial a la previa existencia del Plan General (art. 10, 1), no cabría la aprobación de nuevos Planes Parciales hasta tanto se adaptasen los Planes Generales que habrían de desarrollar. Lo contrario sería volver a la antigua práctica de Planes Parciales sin Plan General. Sin embargo, las disposiciones transitorias, en evitación del traumatismo que representaría la interrupción del proceso urbanizador, pues, siguiendo la pauta del artículo de la Ley, habría que esperar la adaptación del Plan General (quizá más de cuatro años), es decir, en aplicación del principio, indicado antes, de evitación de las soluciones de continuidad, permite lo que, nótese bien, en otro caso no procedería: a saber, la aprobación de Planes Parciales sin esperar a la adaptación del Plan General. Dice la disposición transitoria segunda: «En tanto no se lleve a cabo la adaptación prevista en la disposición anterior (se refiere a la adaptación de los Planes Generales), se tendrán en cuenta las siguientes reglas: 2. Los Planes Parciales que se aprueben inicialmente con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, se ajustarán a lo dispuesto en el artículo 10 y desarrollarán las determinaciones que para las distintas calificaciones de suelos establezcan los respectivos Planes Generales de ordenación». Esta disposición transitoria sólo puede tener un sentido, y es el de que no obstante la paralización del Plan General, todavía no adaptado, la vida urbanística, en orden al planeamiento, no puede detenerse, y es por esto que, contrariando el principio «no hay Plan Parcial sin Plan General», se autoriza la aprobación inicial de Planes Parciales sin la previa adaptación del correspondiente Plan General. No se dicta esta transitoria para decir que los Planes Parciales que se aprueben inicialmente, con posterioridad se ajustarán al artículo 10. Para esto no hacía falta disposición transitoria, pues a ningún otro precepto podían ajustarse. La Ley de 1956, en cuanto a los artículos que regulaban los Planes Parciales, era sustituida por la nueva Ley, y la vigencia de ésta no podía ponerse en duda. Concurría, pues, un doble motivo para la aplicación del artículo 10 nuevo: falta de apoyo de la Ley antigua y fuerza de obligar de la nueva.

El precepto surge con la única finalidad de habilitar lo que sin esa habilitación especial no podría hacerse; permitir, como antes he dicho, la aprobación inicial de Planes Parciales sin la previa adaptación del Plan General. En la ordenación lógica de los prin-

cipios a que antes se hacía referencia, en cuanto a la interpretación de las disposiciones transitorias, debemos atender que aquí: A) Concurre el principio de vigencia inmediata de la norma, y que de su aplicación resultan las dos siguientes consecuencias: la primera, que el artículo 10 es inmediatamente ejecutivo, y la segunda, que los Planes Parciales deben suspenderse hasta la adaptación de los Planes Generales. B) Concurre el principio de evitación de las soluciones de continuidad, que hace excepción al principio de vigencia inmediata de la norma, a fin de que por tan largo plazo —cuatro años— no se suspenda el proceso urbanizador. Cuando la Ley dice en la disposición final primera «quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Ley con las salvedades que se contienen en las disposiciones siguientes», está derogando, primero, toda la vieja legislación contraria e imponiendo el imperio absoluto de la nueva, y segundo, está salvando algunas normas (en general, en las disposiciones finales) y algunas situaciones de hecho (en general, en las disposiciones transitorias), pero lo hace con sentido estricto, «con las salvedades que se contienen en las disposiciones siguientes» —dice—; por lo que estas salvedades no pueden ir más lejos del sentido literal de sus palabras. Esto conduce a una conclusión: que a partir de la vigencia de la Ley de Reforma no podrá aprobarse ningún Plan Parcial en contradicción con aquélla. Confirma esta conclusión el párrafo 4 de la disposición transitoria quinta, en el que se dice que «los Planes relativos a zonas o centros de interés turístico *que se tramiten* al amparo de su legislación específica, deberán ajustarse a las determinaciones de los Planes previstos en la presente Ley, sin perjuicio de las especialidades que hayan de contener con arreglo a su finalidad». Si se tiene en cuenta que por la disposición final tercera, la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, sobre centros y zonas de interés turístico nacional, continúa vigente en todos sus términos, y no obstante esto todos los Planes que se tramiten a su amparo (sin distinguir entre inicialmente aprobados o no) deben ajustarse a la Ley de Reforma, sería contradictorio que los Planes en tramitación que no tuvieron otro amparo en sus orígenes que la Ley del Suelo en sus preceptos derogados, reciban mejor trato quedando exentos de las nuevas normas.

Contraria a esta interpretación, no obstante, se manifiesta la Circular del Ministerio de la Vivienda. Dícese en ésta: «Los Planes Parciales en tramitación, por haberse aprobado inicialmente antes

de la entrada en vigor de la Ley de Reforma, no requieren modificación alguna y pueden seguir su tramitación hasta obtener su aprobación definitiva, si procediera». Expresamente reconoce la Circular que tal interpretación es *a sensu contrario*, deducida de que si los Planes Parciales aprobados inicialmente después de la nueva Ley, se han de ajustar al artículo 10, quiere decirse también que si ya están aprobados inicialmente no deben ajustarse a tal precepto. Siguiendo el mismo camino exegético, podría concluirse con manifiesto error que puesto que se dice que tales Planes se han de sujetar al artículo 10, querrá decirse también que no deben sujetarse al artículo 60 ter, que establece para los Planes Parciales una densidad máxima de 75 viviendas por hectárea. En oposición a tal interpretación, y en defensa adicional de la antes propuesta, pueden aducirse las siguientes razones: A) La aprobación inicial —ha dicho el Tribunal Supremo en la ya mencionada sentencia de 17 de abril de 1975— no tiene otro alcance que el de iniciación del expediente mediante la concreción externa y publicación del contenido del Plan propuesto, pudiendo modificarse las previsiones en los sucesivos actos de aprobación provisional o definitiva, y no sólo en vista de las reclamaciones presentadas. Si esto es así para la introducción en un Plan a lo largo de su tramitación de nuevos criterios técnicos, más ha de serlo para la incorporación de los criterios contenidos en las nuevas normas. Nada se opone a ello, porque, como dice esta sentencia, «no cabe hablar para los particulares de otros derechos que los derivados del procedimiento y no de otros sustanciales que impidan la modificación de determinadas previsiones...». B) La aprobación definitiva no es un acto de fiscalización, sino ejercicio de una competencia compartida, según tiene dicho el Tribunal Supremo en la sentencia de 2 de diciembre de 1974, «en la cual (competencia) los actos de formulación son meramente preparatorios y el de aprobación definitiva corresponde, con plenitud de atribuciones en cuanto a la legalidad y oportunidad, al órgano urbanístico...». De donde resulta que no siendo la función del órgano urbanístico la fiscalización de los actos de aprobación inicial y provisional, sino el ejercicio de una competencia propia —aunque compartida— en orden a apreciar la procedencia legal y técnica, sin limitación, del Plan que a la vista tiene, el contraste de legalidad tiene que hacerlo en relación con la normativa vigente al tiempo de la aprobación definitiva, no de la vigente al tiempo de la aprobación inicial. C) La perdurabilidad del



Plan Parcial y su influencia decisiva en la ordenación del territorio aconsejaría en todo caso la sujeción a la nueva Ley, cuando ésta ha venido con premura a organizar el urbanismo «al comienzo de una época durante la que— dice la exposición de motivos— en sólo treinta años habrá que urbanizar más que en toda la Historia». Y sería penoso que todavía, con el nuevo instrumento legal en la mano, se desaprovechase la oportunidad para ciertos territorios de la «ordenación más racional y humana» que pretende la nueva Ley.

También, respecto de los Planes Parciales, extrae la Circular la conclusión, deducida de la última frase de esta disposición transitoria (por cierto añadida por las Cortes) de que los Planes Generales, no obstante estos Planes Parciales, conservan sus calificaciones de suelo urbano, de reserva y rústico, con su correspondiente régimen jurídico. Hablar del régimen jurídico y de la conservación del propio de suelo urbano, de reserva y rústico, es prematuro al tratar del planeamiento. Más bien parece renegar de estas conservaciones el mandato de ejecución con arreglo a la nueva Ley (disposición transitoria segunda, 1), incompatible con el viejo régimen jurídico. Es obvio que el Plan General conservará su antigua clasificación, por la razón natural de que el Plan General sólo quedará modificado o adaptado precisamente por el fenómeno de la adaptación. Pero esto de tan obvio no lo dice la disposición transitoria. En realidad, lo que viene a decir, en su última frase, es que estos Planes Parciales, nacidos al amparo y con los requisitos de la nueva Ley, desarrollarán los viejos Planes Generales, sin que puedan en nada alterar su estructura. El Plan General quedará incólume e inalterado hasta su adaptación.

Sólo resta por determinar, en cuanto a los Planes Parciales, qué ocurre con los ya aprobados definitivamente. Quedan tal cual están, con todas las insuficiencias, en relación con la vigente Ley, que puedan ser inherentes a su condición de anteriores a la nueva normativa. Algunos, con la adaptación, si se realiza en forma no simplificada, habrán de incorporar su detalle, si es necesario complementado, al Plan General, con todas las indicaciones propias del suelo urbano, si así se califica su territorio en la adaptación. Los Planes Parciales sobre suelo que resulte clasificado de urbanizable quedarán tal cuales, sin alteración alguna, sin perjuicio de la modificación que, en su caso, pueda estimarse necesaria en su momento. Ninguna norma ordena su adaptación a la nueva Ley; es más, no deben modificarse salvo causa justificada, que no lo será

nunca el simple prurito de adaptación a la nueva Ley. La inadaptación de los Planes Parciales vigentes al nuevo texto, en nada afecta a la coherencia urbanística del territorio, porque el Plan Parcial existente debe estar de acuerdo con el Plan General, y hay que suponer que en su día surgió dentro de sus coordenadas. La adaptación, ahora, del Plan General no debe ser modificación de la estructura general, sino simple complementación sin alteración sustancial.

Debe, pues, concluirse que los *Planes Generales* aprobados ya definitivamente deberán adaptarse a la nueva Ley en el plazo previsto en la disposición transitoria primera. Los en curso de revisión y los que estén en tramitación deberán sujetarse a la nueva Ley.

Los *Planes Parciales* aprobados definitivamente a la vigencia de la nueva Ley, si se refieren a suelo urbano, deberán incorporarse al Plan General, y si se refieren al suelo urbanizable permanecerán sin variación. Los pendientes de aprobación deberán ajustarse a la nueva Ley.



REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

II. CRONICAS

