

EL SUELO URBANO: SU URBANIZACION Y EDIFICACION*

336.66

por

Paulino Martín Hernández

Secretario de 1.ª categoría de Administración Local

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. CONSIDERACION PREVIA: LA CLASIFICACION DEL SUELO: 1. CONCEPTO: CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SUELO. 2. LAS CLASES DE SUELO: A) *En Municipios con Plan General.* B) *En Municipios con Normas Subsidiarias de Planeamiento.* C) *En Municipios sin Plan General.*—III. EL SUELO URBANO: 1. CONCEPTO. 2. CRITERIOS PARA CLASIFICAR EL SUELO COMO URBANO: A) *En los Municipios con Plan General:* a) *Planes Generales adaptados a la Ley de 1975.* b) *Planes Generales no adaptados.* B) *En los Municipios sin Plan General.* C) *En los Municipios con Normas Subsidiarias de Planeamiento.*—3. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN SUELO URBANO: A) *Exigencias previas a la ejecución material:* a) *Existencia de instrumentos de ordenación que legitimen su ejecución.* b) *Sujeción al orden de prioridades establecido.* c) *Delimitación de Polígonos y Unidades de*

(*) El presente trabajo constituyó, en parte, una de las intervenciones con que su autor participó en el «Curso teórico-práctico de profundización y especialización en materias de planeamiento y gestión», convocado por el Colegio de Arquitectos de Madrid.

actuación. B) *La ejecución material del Planeamiento*: a) *Consideraciones generales*. b) *La urbanización*: a') Planteamiento. b') Planeamiento legitimador y ámbito de actuación. c') Contenido de los Proyectos de Urbanización. d') Los costes de urbanización y su pago. c) *La edificación en suelo urbano*: a') Planteamiento. b') Supuesto general. c') Supuestos excepcionales.

I. INTRODUCCION

La legislación de Urbanismo se ha preocupado en escasa medida del suelo urbano. Desde luego, en total desproporción con la importancia, peso específico, frecuencia e intensidad con que este suelo interviene en las actuaciones urbanísticas. Es conocido que la Ley de 12 de mayo de 1956 fue considerada, en gran parte, como una Ley de Ensanche y de Ensanche de grandes ciudades (1), y que de la Ley reformada en 1975 (Texto refundido de 9 de abril de 1976) se ha dicho que se ha olvidado del suelo urbano y que en rigor debería llamarse «Ley de Régimen del Suelo Urbanizable Programado» (2).

No obstante, cabe señalar las recientes corrientes que vuelven los ojos hacia la ciudad edificada con todo su patrimonio histórico y cultural y se pronuncian por la conservación de sus valores y no sólo los artísticos, sino también los ambientales (3). E incluso, y a pesar de lo que anteriormente se ha indicado, puede notarse una mayor preocupación por la ciudad existente en la vigente Ley del Suelo, que regula con más detalle y minuciosidad los Planes Especiales, instrumentos que en desarrollo del Planeamiento General van

(1) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La Ley del Suelo y el futuro del Urbanismo», en *Problemas actuales del Régimen local*, Universidad de Sevilla, 1958, pág. 134.

BASSOLS COMA, Martín: *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español, 1812-1956*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1973, pág. 566.

(2) GONZÁLEZ-BERENGUER, José-Luis: Prólogo a la obra *Las actuaciones aisladas en suelo urbano*, de GRAU AVILA, Sebastián, I. E. A. L., 1981, pág. 8.

(3) Puede verse el libro ya citado de GRAU AVILA, págs. 14 y sigs., y la bibliografía citada por el mismo. En especial *La remodelación del Centro de Madrid*, de ALVAREZ MORA, Alfonso, Ed. Ayuso, Madrid, 1978, y «La remodelación del Centro de Madrid y la ideología subyacente», de TERÁN, Fernando, en *Ciudad y Territorio*, número 2/78, pág. 91.

Igualmente puede verse el trabajo que con el título de *Urbanismo en áreas internas* publicó en 1981 el propio C. O. A. M.

En el mismo sentido, BLEYON, Jean-Benoit: «La salvaguarda del patrimonio arquitectónico urbano: la experiencia francesa», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 4, 1980, pág. 322.

a influir —de hecho ya lo están haciendo— significativamente en la regulación del suelo urbano (4).

Puede asegurarse que esta corriente ha calado ya en los redactores de la normativa urbanística (5) e incluso de vivienda (6), aunque nos encontramos todavía en el alborar de una nueva época en la que caben esperar intensos esfuerzos de reflexión que, sin duda, se plasmarán en la futura regulación de los instrumentos de actuación en los núcleos urbanos consolidados.

II. CONSIDERACION PREVIA: LA CLASIFICACION DEL SUELO

1. CONCEPTO: CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN DEL SUELO

En la Ley de 1956 se establecía, dentro del título dedicado al Régimen Urbanístico del Suelo, un capítulo sobre calificación del suelo, pero en el texto de los artículos que lo integraban se hablaba

(4) Después de un largo proceso —la aprobación inicial se efectuó en el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el día 7 de noviembre de 1978— la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid aprobaba el día 23 de octubre de 1980 el denominado «Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos de Interés Histórico-Artístico de la Villa de Madrid».

(5) Las Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico que, en cumplimiento del Decreto-ley 11/1980, de 26 de septiembre, ha aprobado COPLACO en 20 de octubre de 1981 para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid, señalan con carácter específico como directrices para los Distritos centrales de la capital, entre otras, las de:

- Frenar los procesos de renovación urbana, mantenimiento y rehabilitación de la estructura residencial existente, no permitiendo, en términos generales, su sustitución por terciario.
- Impulsar mejoras de la calidad ambiental para hacer de nuevo atractivo el uso residencial de determinadas zonas.
- Instrumentar las medidas de protección de los edificios catalogados como de valor histórico-artístico.

(Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico para la revisión del Plan General del Ayuntamiento de Madrid. COPLACO, Madrid, 1981, págs. 499 y sigs.)

Idéntica preocupación aparece en las esferas municipales, donde se insiste como eje de los futuros instrumentos y acciones urbanísticas en la recuperación social de la ciudad. *Vid. Criterios y objetivos para revisar el Plan General en el Municipio de Madrid*, Ed. Gerencia Municipal de Urbanismo, Madrid, 1981.

(6) El Real Decreto-ley 12/1980, de 26 de septiembre, para «impulsar las actuaciones del Estado en materia de viviendas y suelo» extiende, por primera vez, en su artículo 1.º la protección oficial a la rehabilitación de viviendas, en coherencia con el Proyecto de Ley de Protección Pública a la Vivienda, pendiente de tramitación en las Cortes. El Real Decreto 375/1982, de 12 de febrero, desarrolla, aunque con carácter coyuntural, el anteriormente citado e instrumenta las medidas financieras para la puesta en práctica de la rehabilitación de viviendas.

de clasificación (arts. 62 y 66). Aunque algún autor (7) considera que ambos conceptos, clasificación y calificación tienen una significación distinta, siendo este último el de contenido más amplio, y otros (8) que la cuestión hubiera podido ser discutible, parece que los dos términos se utilizan por el legislador indistintamente, con idéntico alcance, y, en todo caso, como dicen ENTERRÍA y PAREJO, su empleo «no parecía obedecer a un rigor terminológico resultante de una distinción sustantiva de sus significados».

La situación cambia radicalmente con la nueva legislación, en la que existe una clara distinción entre ambos términos. Por de pronto, el capítulo primero del título sobre Régimen Urbanístico del Suelo se refiere a la clasificación del suelo en coherencia con el texto de los artículos que lo integran y no a su calificación. Conviene advertir que la terminología es profusa y que clase de suelo se identifica con tipo o categoría. Así se desprende del artículo 12 del Texto refundido, en cuyo apartado 1, a), se exige como determinación del Plan General la «clasificación del suelo con expresión de las superficies asignadas a cada uno de los tipos y categorías de suelo adoptados».

Clasificación y calificación del suelo son, en la nueva Ley, como dos fases sucesivas y concatenadas del proceso de concreción del contenido urbanístico del derecho de propiedad. En este proceso se van a perfilar ámbitos geográficos —de áreas amplias (clasificación) se pasa a zonas más delimitadas (calificación)— y de la asignación al suelo de un destino general: urbano, urbanizable o no urbanizable, objetivo de la clasificación, se va a pasar a la pormenorización de usos y aprovechamientos, propia de la calificación.

En línea con lo indicado, y siguiendo a ENTERRÍA y PAREJO, se puede decir que «el término clasificación se reserva para significar la técnica de categorización del suelo según su destino urbanístico básico», mientras que «el concepto calificación se aplica para designar la subdivisión en zonas de las anteriores clases, categorías o tipos de suelo y para la asignación a aquellas de específicos contenidos o aprovechamientos urbanísticos». El primer término, por tanto, señala el destino genérico del suelo; el segundo, el destino específico.

(7) ROMERO SAURA, F.: *La calificación urbanística del suelo*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1975.

(8) GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 1979, pág. 423.

Cuanto acaba de decirse tiene apoyo claro en varios artículos del Texto refundido. El artículo 3.º, 1, incluye entre las facultades relativas al planeamiento las de «... *d*) dividir el suelo municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable; y *e*) establecer zonas distintas de utilización...» Por su parte, el artículo 58, 1, señala como limitaciones derivadas del planeamiento las de que «el uso de los predios no se aparte del destino previsto», con lo que parece estar aludiendo a la clasificación del suelo y, además, la de no utilizarlos «en pugna con su calificación urbanística».

En todo caso, y con respecto a la clasificación del suelo, conviene concretar:

1.º La clasificación puede proceder:

a) De la propia Ley: en los Municipios en que no haya planeamiento (art. 81 T. R.) y en los que existiendo no esté adaptado a la nueva legislación (Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre) y en tanto no se adapte.

b) Del propio Planeamiento y en estos casos será una determinación necesaria, tanto se trate de Planes Generales (art. 10, 1, y artículo 12, 1, *a*, T. R.) como de Normas Subsidiarias, aunque en este caso no se especifique en la Ley, sino en el Reglamento de Planeamiento (arts. 91, 92, *b*, y 93, 1, *b*).

Como indica Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (9), «con este sistema clasificatorio se asegura *ab initio* la clasificación del suelo en todo el territorio nacional, lo cual es esencial a efectos de concretar el estatuto de la propiedad y, por supuesto, también a efectos operativos».

2.º La clasificación del suelo establece las grandes fronteras separadoras de cada uno de los tipos, estableciendo el primer escalón de asignación de destino urbanístico, con establecimiento de desiguales contenidos del derecho de propiedad. Aquellas fronteras van a determinar la existencia de ámbitos con distinto régimen urbanístico (art. 76 T. R.) y además no podrán traspasarse a los efectos del reparto equitativo de cargas y beneficios.

(9) FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Manual de Derecho Urbanístico*, Publicaciones Abella, Madrid, 1980, pág. 95.

3.º La Ley unifica las clases de suelo. No podrán establecerse otras distintas a las fijadas por el Texto legal. En cambio, permite al planificador que utilice todas o sólo alguna de ellas (art. 77 T. R.).

2. LAS CLASES DE SUELO

A) *En Municipios con Plan General*

El suelo se podrá clasificar en todas o alguna de las siguientes categorías: urbano, urbanizable y no urbanizable (art. 77 T. R.).

A su vez, el urbanizable podrá dividirse en programado y no programado (art. 79 T. R.), según que su urbanización esté prevista en el propio Plan o se incorpore más tarde mediante la formalización y aprobación de otros instrumentos de planeamiento (Programas de Actuación Urbanística).

B) *En Municipios con Normas Subsidiarias de Planeamiento*

El artículo 91 del Reglamento de Planeamiento determina que estas Normas podrán tener un doble objeto:

- a) Clasificar el suelo en urbano y no urbanizable, delimitando y ordenando el primero y estableciendo, en su caso, normas de protección para el segundo; y
- b) Clasificar el suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, delimitando el ámbito territorial de cada uno de los distintos tipos de suelo. En realidad, el esquema clasificatorio se asemeja al de los Planes Generales, aunque se elimina la posibilidad del suelo urbanizable no programado, con lo que también se elimina la utilización en estos Municipios de los Programas de Actuación Urbanística, que quedan reservados, por tanto, a los Municipios que cuenten con Plan General.

C) *En Municipios sin Plan General*

En estos Municipios su territorio se clasificará en suelo urbano y suelo no urbanizable (art. 81 T. R.).

III. EL SUELO URBANO

1. CONCEPTO

La totalidad del suelo clasificado como urbano, exista o no planeamiento general o instrumentos subsidiarios del mismo, está sometido a un régimen urbanístico idéntico, el cual se define en el artículo 83 del Texto refundido de la Ley del Suelo y en los artículos del Reglamento de Gestión Urbanística relacionados con el mismo, especialmente el 39, 40, 41 y 46.

Sin embargo, no es idéntico en todos los Municipios ni el procedimiento ni los criterios de definición o clasificación de este suelo. Para la delimitación del territorio considerado como suelo urbano se fijan en principio unos criterios por el propio Texto legal que a su vez requieren actos formales expresos de los órganos urbanísticos competentes en cada caso para establecer los límites geográficos de este suelo. Existirán, por tanto —como señala Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (10)—, dos criterios para su definición: uno, material, el señalado por la normativa aplicable, y otro, formal, plasmado en el acto expreso de delimitación. La introducción en la Ley del 75 de este segundo criterio ha venido a superar las dudas que en la práctica surgían con la aplicación de los preceptos contenidos en la Ley de 1956. No se trata, por tanto, en ningún caso, ni siquiera en el supuesto de Municipios sin Plan, de una clasificación automática desde la Ley, aunque esta afirmación ha cambiado, si bien con carácter provisional y transitorio, como luego veremos, con el Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre. Puede concluirse que la existencia de las situaciones fácticas exigidas por la Ley constituye condición necesaria, pero no suficiente, para que un suelo pueda considerarse como urbano.

2. CRITERIOS PARA CLASIFICAR EL SUELO COMO URBANO

Como acabamos de indicar, estos criterios son distintos según que los Municipios cuenten o no con instrumentos de planeamiento, y además, como también acaba de señalarse, recientemente se ha introducido, por la vía de regulación transitoria, alguna variación res-

(10) *Ob. cit.*, pág. 96.

pecto a los Municipios que, aun contando con instrumentos de planeamiento, éstos no han sido adaptados a la legislación vigente. Examinemos a continuación cada uno de estos supuestos.

A) *En los Municipios con Plan General*

Hay que distinguir según que se trate de un Plan General redactado de acuerdo con los preceptos de la nueva Ley o adaptado a la misma o de Planes Generales anteriores y aún no adaptados.

a) *Planes Generales adaptados a la Ley de 1975*

El artículo 78 del Texto refundido establece el criterio material, es decir, las condiciones que han de darse para que el suelo pueda ser considerado como urbano. En este sentido señala que constituirán este suelo:

- a') «Los terrenos que cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica»; o
- b') «Por estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en dos terceras partes de su superficie».

Conviene resaltar el cambio de criterio de la nueva Ley al fijarse exclusivamente en circunstancias de hecho que de alguna manera reflejan la vocación urbana de los terrenos, frente al mantenido por la Ley de 1956, en la que también se consideraban urbanos terrenos afectados únicamente por actos de planeamiento, es decir, actos que se mueven solamente en el campo del derecho, sin necesidad de ninguna realización material. Recuérdese el artículo 63 de la vieja Ley, en el que se incluían en el suelo urbano los terrenos que «aun sin urbanizar se hallasen enclavados en sectores para los que ya existiera aprobado Plan Parcial de Ordenación».

A aquel criterio material, condición necesaria, pero no suficiente, como ya se ha dicho, es necesario añadir el criterio formal. Se hace preciso, como el propio artículo 78 T. R. señala, que el Plan «los incluya en esa clase de suelo», es decir, se exige el acto expreso que refleje la voluntad del planificador, ratificada por los órganos decisorios, acto expreso que se extiende, en los supuestos de áreas consolidadas parcialmente por la edificación a señalar la forma, es de-

cir, la delimitación concreta de estas áreas. Este acto formal, que también debe ser contenido del Plan General, evitará aquellas dificultades prácticas que en otro caso surgirían para fijar los límites de estas áreas.

Por lo demás, el suelo urbano va a tener un carácter dinámico o expansivo (art. 78, 2, T. R.). Si bien en el momento de aprobación del Plan únicamente constituirán este suelo los terrenos incluidos en los ámbitos expresamente delimitados, a los mismos se irán incorporando aquellos otros que, clasificados inicialmente como urbanizables, vayan «contando con los mismos elementos de urbanización» señalados en el párrafo 1.º del artículo 78 T. R., como consecuencia de «la ejecución del Plan». Aquí la Ley no exige actos expresos de clasificación, sino tan sólo, y lógicamente, la aprobación de los necesarios instrumentos de planeamiento y ejecución del Plan, aunque éstos deberán completarse, para que surja el carácter de suelo urbano, con la implantación material de los elementos de urbanización.

b) *Planes Generales no adaptados*

El incumplimiento de los plazos de adaptación de los Planes aprobados durante la vigencia de la Ley de 1956, fijado en la Disposición transitoria primera de la Ley de 1975, ha dado lugar a una situación de incertidumbre, ya que, estando vigente el régimen urbanístico establecido por esta Ley, que, como ya vimos, era distinto para cada clase de suelo, sin embargo no estaban delimitados los ámbitos de cada una de las clases. La parquedad de las normas transitorias de la Ley de 1975 (11) tampoco había establecido ni previsto los posibles mecanismos para proceder a la homologación, asimilación o conversión de las clases de suelo señaladas en los antiguos Planes a las establecidas en la nueva Ley, que tanto había cambiado los criterios de clasificación y el régimen urbanístico de cada tipo de suelo, tal vez porque confiaba excesivamente en el cumplimiento del plazo de cuatro años, más dos de posible prórroga, para que se produjese la adaptación del planeamiento.

Esta situación, con la consiguiente aparición en la práctica de problemas sin adecuada solución legal, hizo que se promulgase el Decreto-ley de 16 de octubre de 1981, que tiene evidentemente carác-

(11) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Ed. Civitas, 2.ª ed., obra refundida, Madrid, 1981, pág. 893.

ter de Derecho transitorio hasta la adaptación de los Planes, pero que para este período supone una adaptación *ex lege* limitada a la «reclasificación» del suelo, que tiene, por tanto, un carácter automático desde la norma al faltar el Plan y que permite la aplicación inmediata y teóricamente ya sin duda en cuanto a los ámbitos del régimen urbanístico de la nueva Ley.

Al faltar el Plan, que es el que, según hemos visto en el epígrafe anterior, reflejaba, después de las valoraciones pertinentes, el criterio formal, el Decreto-ley establece tan sólo un criterio material de conversión o traducción de las clases de suelo que se automatiza y se aplica directamente. El Decreto-ley, sin embargo, y con respecto al suelo urbano, que es el que ahora nos interesa, introduce algunas matizaciones que conviene resaltar.

Para poder ser considerados como suelo urbano (art. 2.º, 1) los terrenos deben:

- a') Estar clasificados en el Plan o Normas, aún no adaptados, como suelo urbano o de reserva urbana.
- b') Encontrarse en alguno de estos supuestos:
 - a'') Reunir los elementos de urbanización (accesos rodados, abastecimiento y evacuación de aguas y energía eléctrica) señalados en el artículo 78, a), T. R., si bien estos servicios han de tener «características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir». No basta, en consecuencia, cualquier tipo de servicios o urbanización.
 - b'') Tener, aun careciendo de alguno de los servicios citados, consolidada la ordenación, por ocupar la edificación al menos dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, según la ordenación que el Plan o la Norma prevea.

Se sigue también aquí el criterio del artículo 78, a), T. R., pero con algunas novedades:

- 1.º Se exige la existencia de algún servicio urbanístico.
- 2.º El porcentaje de superficie ocupada por la edificación no se establece globalmente con referencia a áreas indefinidas, sino en relación con la calificada como apta para ser edificada en el Plan o Norma; y

3.^a La edificación debe ajustarse a la ordenación prevista.

Parece, pues, que el Decreto-ley establece para el período transitorio unos criterios más restrictivos que los de la propia Ley, en orden a la clasificación del suelo urbano, que de alguna manera podría equivaler a las valoraciones que en una adaptación normal introdujese el planificador, aunque estas disposiciones ya se encontraban en el Reglamento de Planeamiento (art. 81 R. P.).

Por otra parte, tampoco prescinde el Decreto-ley totalmente del criterio formal, ya que permite a los Ayuntamientos (art. 2.º, 2) —sin necesidad de que intervengan otros órganos— la aprobación de proyectos de delimitación de suelo urbano, flexibilizando al máximo esta posibilidad, ya que éstos podrán referirse a todo el suelo urbano del término municipal o sólo a una parte. Puede interpretarse, además, que no existirá una aplicación automática de los criterios establecidos por el Decreto-ley en su apartado primero, ya que tan sólo indica que «se tendrán en cuenta», expresión que dista mucho del imperativo categórico.

B) *En los Municipios sin Plan General*

Los criterios para considerar suelo urbano en estos Municipios no difieren sustancialmente de los establecidos en aquellos en que exista Plan.

También aquí se aplica un criterio material. Los terrenos deberán:

- a) Contar con determinados elementos de urbanización (acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas y energía eléctrica); o
- b) Estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, al menos en la mitad de su superficie.

Esta última exigencia del artículo 81 es la única diferencia con las señaladas en el artículo 78 para los Municipios con Plan General. En realidad, supone una menor restricción y, en consecuencia, la posibilidad de contar con un ámbito de suelo urbano más amplio. La justificación está, para Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (12), en «evitar que el mantenimiento del *statu quo* que resulta de la inexistencia de suelo urbanizable y de la correlativa prohibición de nuevos desarro-

(12) *Ob. cit.*, pág. 96.

llos se traduzca en una auténtica asfixia del núcleo de población ya existente».

El criterio formal exige, en estos Municipios, que en base a aquellas circunstancias fácticas se produzca la clasificación del territorio, mediante la aprobación de un Proyecto de Delimitación que separe, en este caso, el suelo urbano del no urbanizable.

C) *En los Municipios con Normas Subsidiarias de Planeamiento*

Ya vimos que existen dos variedades de Normas Subsidiarias, según que su objeto fuese la división del territorio municipal en dos o en tres clases de suelo (art. 91 R. P.).

Nada dice la Ley respecto a los criterios que hayan de seguirse, en estos casos, para determinar el suelo urbano. Sin embargo, el Reglamento de Planeamiento establece que en el primer supuesto—sólo dos clases de suelo (art. 92 *b*)— el suelo urbano se delimitará con los criterios del artículo 81 T. R., es decir, con el mismo que se aplica en los Municipios sin Plan. Para justificar esta postura podrían servir los mismos razonamientos expuestos con anterioridad. En cambio, cuando las Normas Subsidiarias tengan por objeto establecer tres clases de suelo, se seguirán los criterios del artículo 78 del Texto refundido, es decir, el mismo que en los Municipios con Plan General.

3. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO EN SUELO URBANO

A) *Exigencias previas a la ejecución material*

El Plan General tiene, evidentemente, una dimensión estática, en cuanto instrumento esencial de ordenación urbana y pieza de «una peculiar estructura normativa a través de la cual se concreta progresivamente el derecho de propiedad del suelo», pero tiene, además, una «decidida vocación de cumplimiento, por lo que es absolutamente necesario contemplarlo en su aspecto dinámico, como algo que camina hacia su realización efectiva» (13). El Plan se liga así a la gestión que, por otra parte, debe estar presente, aunque tenga una operatividad posterior, desde el primer momento de elaboración del Plan. Con ello se evitará caer en un Planeamiento puramente utópico o inviable.

(13) FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Ob. cit.*, pág. 123.

Ahora bien, la ejecución material del Plan, en cuanto supone cambios de la realidad urbana existente, que estaría constituida por la urbanización y la edificación como últimas fases del proceso de ordenación, debe ir precedida de otras acciones previas, posteriores a la aprobación del Plan y apoyadas en sus determinaciones, que podríamos incluir dentro de lo que podríamos denominar ejecución inmaterial o jurídica del Planeamiento.

¿Cuáles son estas exigencias y acciones previas a la ejecución material del planeamiento en el suelo urbano? Siguiendo el Reglamento de Gestión Urbanística, se podrán concretar las siguientes:

a) *Existencia de instrumentos de ordenación que legitimen su ejecución*

a') Municipios con Plan General. El artículo 31, 1, del Reglamento de Gestión Urbanística señala exclusivamente como requisito previo el que el Plan contenga las determinaciones a que hace referencia el artículo 12, 2, 1, de la Ley del Suelo. Es obvio, sin embargo, que podrán darse supuestos en los que será necesario complementar el Plan General con el Planeamiento subordinado. Se pueden indicar los siguientes supuestos:

- Previsión de operaciones de reforma interior (art. 12, 2, 1, a, L. S., y art. 29, 1, b, R. P.).
- Ejecución de los sistemas generales (art. 117 L. S. y art. 31, 4, R. G.).
- Ejecución de actuaciones aisladas (art. 33 R. G.).
En todos estos casos se exige un Plan Especial.
- Necesidad de completar o adaptar el Plan General, siempre que se trate de prever o reajustar alineaciones, rasantes u ordenaciones de volumen, en cuyo caso se hace preciso un Estudio de Detalle (art. 14 L. S. y art. 65 R. P.).

Cabría hacer una breve referencia a los Municipios con Planes Generales no adaptados a la nueva Ley y en los que, evidentemente, para el suelo urbano, no se da el grado de detalle actualmente exigido. Los Ayuntamientos habían venido redactando con toda normalidad Planes Parciales, pero la situación puede haber cambiado desde el Decreto-ley de 16 de octubre de 1981, en el que se delimita el suelo urbano para el que, como es sabido, la nueva Ley no admite el

Plan Parcial. Existe, indudablemente, un vacío que la propia norma no ha podido llenar. Ante esta situación, y durante el período transitorio, únicamente cabe acudir a los Planes Especiales de Reforma Interior, en la medida en que puedan servir como planes de detalle, aunque a nuestro juicio podrían seguir redactándose Planes Parciales, apoyándose en la Disposición transitoria segunda de la Ley del Suelo, a pesar de que, en todo caso, el régimen urbanístico del suelo sea el del artículo 83 L. S.

b') Municipios con Normas Subsidiarias de Planeamiento. Según el artículo 32, 1, del Reglamento de Gestión, para ejecutar sus determinaciones en el tipo de suelo que estamos estudiando será suficiente que dichas Normas contengan las precisiones establecidas en el artículo 92 del Reglamento de Planeamiento. Parece que debería haberse hecho igualmente referencia al artículo 93, en que se contempla la segunda variante de Normas Subsidiarias.

En todo caso, entre estas precisiones se encuentran la asignación de usos pormenorizados, alineaciones y normas urbanísticas, que han de tener el mismo grado de desarrollo de las previstas en el artículo 40, 2, R. P., es decir, las de Plan General en suelo urbano, a las que se asigna el carácter de Ordenanzas de la Edificación y Uso del Suelo.

Además, es posible que también en estos Municipios, antes de iniciar la ejecución material, sea necesario completar las propias Normas Subsidiarias, teniendo en cuenta que, en suelo urbano, el desarrollo de sus determinaciones se realizará a través de Planes Especiales y Estudios de Detalle (art. 94 R. P.).

c') Municipios sin Plan General y sin Normas Subsidiarias. La edificación en suelo urbano y, en su caso, las obras de urbanización se acomodarán a la legislación de Régimen local y a las Ordenanzas de construcción debidamente aprobadas, una vez aprobado el correspondiente Proyecto de Delimitación del suelo urbano, conforme al artículo 81, 2, L. S. (art. 34 R. G.).

Conviene señalar que aunque la Disposición transitoria quinta, 3, de la Ley de 1975 exigía que los Proyectos de Delimitación deberían formularse en el plazo de un año, subrogándose las Comisiones Provinciales de Urbanismo cuando los Ayuntamientos no los formularan en ese plazo, de hecho, existen numerosos Municipios que carecen todavía de dicho Proyecto.

En estos supuestos, y para evitar la total paralización edificatoria y la indefensión de los administrados, la Jurisdicción contenciosa, después de analizar cuál es la finalidad de los Proyectos de Delimitación —constatar la existencia de servicios y expresar la voluntad municipal sobre desarrollo urbano del territorio—, apoyándose en la doctrina de los «actos tácitos», entiende que la inexistencia de Proyecto no es obstáculo para la construcción, siempre que el terreno se encuentre en las circunstancias señaladas en el artículo 81, 1, de la Ley del Suelo (14).

b) *Sujeción al orden de prioridades establecido*

La Ley del Suelo no destaca suficientemente este requisito, que es verdaderamente importante, porque, como señala Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, «la ejecución del planeamiento no debe moverse a impulso de los intereses e iniciativa privada, sino en función de las necesidades públicas. Tan importante —dice el mismo autor— como la ordenación misma es el ritmo conforme al cual ha de ir plasmándose en la realidad, ritmo que ha de ser fijado siempre por la Administración, ya que sólo de ese modo podrá retener la imprescindible iniciativa» (15).

El Reglamento de Gestión contiene, por otra parte, un precepto claro al respecto, al señalar en su artículo 35 que «la ejecución de los Planes se llevará a cabo de acuerdo con los programas contenidos en ellos» (apartado 1.º) y que «dentro de cada Plan se seguirá el orden de prioridades de unos polígonos respecto a otros que aquél establezca» (apartado 2.º), y precisa, además, en su apartado 3.º, que «en la ejecución de los Planes Especiales se seguirá el orden de prioridad que en cada uno de ellos se establezca en función de los objetivos que pretenda conseguir».

La dimensión temporal del Planeamiento adquiere, pues, la relevancia adecuada, de suerte que serían nulas aquellas actuaciones que no se ajusten al orden de prioridades establecido.

En la realidad, y dadas las características del suelo urbano, que se encontrará en parecidas condiciones de desarrollo en casi todo su ámbito, es posible que no exista un orden de prioridades excesivamente fraccionado en el tiempo y más bien se acercará a la simul-

(14) Pueden citarse, entre otras, las sentencias de las Audiencias Territoriales de Burgos de 6 de julio de 1979 y de Zaragoza de 27 de abril de 1981.

(15) *Ob. cit.*, pág. 128.

taneidad de actuaciones. No obstante, conviene recordar que el Plan General y los Especiales que, como hemos visto, constituyen presupuesto previo a la ejecución, han de contener entre sus determinaciones y documentos el correspondiente programa o plan de etapas para la actuación (16). En los Municipios carentes de Plan General y de Normas Subsidiarias no existe, en cambio, orden de prioridades.

C) *Delimitación de Polígonos y Unidades de actuación*

El principio general que rige en materia de ejecución del Planeamiento es el del fraccionamiento del territorio ordenado en ámbitos más reducidos de carácter flexible en cuanto a su dimensionamiento con el «solo requisito —como señala la Exposición de Motivos de la Ley de 1975— de que cuenten con una extensión que justifique su autonomía y sean capaces de asumir las cesiones derivadas de los Planes».

Este principio se halla explicitado en los artículos 117 de la Ley y 36 del Reglamento de Gestión Urbanística, al señalar que «la ejecución de los Planes se realizará —el Reglamento añade la palabra 'siempre'— por Polígonos completos». El Polígono será, por tanto, la Unidad normal de ejecución. Su delimitación, que se incluirá en el propio Plan o posteriormente mediante un procedimiento concreto y simplificado (arts. 118 L. S. y 38 R. G.), tendrá en cuenta los tres requisitos que el propio artículo 117 señala:

- a) Que sean susceptibles de asumir las cesiones de suelo.
- b) Que hagan posible la distribución de los beneficios y cargas de la urbanización; y
- c) Que tengan entidad suficiente para justificar técnica y económicamente la autonomía de la actuación.

Claramente se percibe que estos requisitos no podrán ser cumplidos con frecuencia en el suelo urbano, dadas sus especiales características. Por ello, la Ley prevé, para estos casos, la posibilidad de realizar operaciones urbanísticas mediante la delimitación de «Unidades de actuación que permitan, al menos, la distribución justa entre los propietarios de los beneficios y cargas derivados del Planea-

(16) Para los Planes Generales pueden verse los artículos 12, 3, LS, y 19 y 41 del RP, y para los Planes Especiales el artículo 17, 3, LS, y los artículos 77, 3, y 85, 1, del RP, en relación con el artículo 45, 1, i), del mismo Reglamento.

miento». Aunque algunos autores (17) señalan que se prescinde de parcelación, «que tiende a desnaturalizarse hasta convertirse, por dos de esos requisitos (el *a* y el *c*) —y así podría deducirse de la literalidad del texto—, nos parece más adecuado pensar que sólo se prescinde del último, ya que las cesiones están incluidas entre las cargas del Planeamiento, como con toda claridad se indica en el artículo 83, 3, L. S.

Aun con esta reducción de exigencias y requisitos para la división poligonal, dando lugar a lo que ENTERRÍA y PAREJO (18) han llamado polígono devaluado, es posible que ni aun así, en los casos en que la edificación está totalmente consolidada, pueda establecerse una unidad territorial que permita la distribución de cargas y beneficios. De ahí que también la Ley prevé esta posibilidad y admita una excepción más al principio general en el suelo urbano, permitiendo la ejecución mediante «actuaciones aisladas» (arts. 117, 1, L. S.; 134, 2, L. S.; 36, 1, R. G.; 194, *a*, R. G., y 84 R. P.). Aunque la imposibilidad material de actuación por Unidades más amplias parece ser la razón de la excepcionalidad de esta figura, y en ello está de acuerdo la doctrina (19), es cierto que ni la Ley ni su Reglamento exigen para su elección una justificación previa de tales circunstancias, sino que se establece como una clara opción de la Administración urbanística.

Es claro, por otra parte, que el ámbito (Polígono o Unidad) o marco territorial de referencia va íntimamente ligado al sistema de actuación que se elija. La misma dificultad que existe para delimitar actuaciones aisladas surge también para fijar al sistema. Por esta razón, y limitada la operatividad en la actuación aislada mediante expropiación parcial o puntual, se la ha llegado a considerar como un nuevo sistema de actuación en suelo urbano (20).

El artículo 83, 4, L. S. señala que el reparto equitativo de las cargas a que están obligados los propietarios de suelo urbano se efectuará a través de las reparcelaciones que procedan. Lógicamente, si existiera posibilidad de fijar el sistema de compensación al mandato legal tendría idéntico cumplimiento a través del Proyecto de Compensación. En muchos casos, como dice Tomás-Ramón FERNÁN-

(17) FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Ob. cit.*, pág. 131, y GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y PAREJO L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, tomo II, Ed. Civitas, Madrid, 1981, página 42.

(18) *Ob. cit.*, pág. 42.

(19) GRAU AVILA, S.: *Ob. cit.*, págs. 50 y sigs. *Vid.* la bibliografía citada por el mismo.

(20) GRAU AVILA, S.: *Ob. cit.*, págs. 57 y sigs.

DEZ (21), por puras razones de orden físico es imposible realizar la distribución de unas parcelas por otras, contenido típico de la reel juego de las indemnizaciones sustitutivas, en un sistema de reparto de contribuciones especiales» (arts. 125, 2, L. S.; 74 y 116 R. G.).

Dadas estas dificultades, que como efecto producirán la paralización de acciones en las áreas centrales y su consiguiente degradación, no será extraño que se produzcan esfuerzos imaginativos para encontrar técnicas, tales como la denominada de transferencia de aprovechamientos urbanísticos (22), que permitan superar los vacíos de la actual legislación.

B) *La ejecución material del Planeamiento*

a) *Consideraciones generales*

Como ya adelantamos, al referirnos a la ejecución material del Planeamiento, nos estamos refiriendo a aquellas acciones que transforman las características físicas del territorio en que se actúa. Concretamente, a la urbanización y edificación.

La Ley del Suelo otorga una clara preponderancia a la Administración en la ejecución del Planeamiento. Así lo refleja el artículo 114 L. S. cuando señala que «la ejecución de los Planes de Ordenación corresponde al Estado, a las Entidades locales y a las urbanísticas especiales en sus respectivas esferas de actuación, sin perjuicio de la participación de los particulares en dicha ejecución en los términos establecidos en este título». La Administración, por tanto, ostentará las facultades de más relieve, aunque los particulares, en algunos casos, participen decisivamente, y esta participación, como indica Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (23), «cristaliza en fórmula de autoadministración alumbrando Entes que se sitúan en las fronteras mismas de lo público y lo privado». Se está refiriendo a las Entidades urbanísticas colaboradoras reguladas en el artículo 24 del Reglamento de Gestión: Juntas de Compensación y Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación.

La urbanización va a ser, salvo en el sistema de compensación, tarea real de la Administración; la edificación, en cambio, corre, en

(21) *Ob. cit.*, pág. 111.

(22) Puede verse el núm. 65 de la *Revista de Derecho Urbanístico*, octubre-noviembre y diciembre de 1979, que prácticamente, en su totalidad, está dedicado a este tema.

(23) *Ob. cit.*, pág. 125.

general, a cargo de los particulares, siendo la Administración la encargada de autorizarla, a través de la correspondiente licencia, y de controlar el desarrollo de la misma, sancionando las infracciones que pudieran cometerse.

b) *La urbanización*

a') *Planteamiento.*

La urbanización en esta clase de suelo, en principio, no tiene características especiales. De hecho, ni la Ley del Suelo ni ninguno de sus Reglamentos establecen diferentes tipos de Proyectos de Urbanización por razón del tipo de suelo en que se actúe. Sin embargo, es innegable que pueden señalarse algunas matizaciones. El carácter de urbano de este suelo surge precisamente de la constatación de que en el mismo existe ya determinado grado de urbanización (acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica). Por tanto, en muchas ocasiones urbanizar consistirá, más que en crear nuevos servicios, en complementar los ya existentes con la totalidad de los exigidos por la normativa vigente. Esta situación parece pugnar, sin embargo, con la propia naturaleza del Proyecto de Urbanización como instrumento que ha de englobar íntegramente todas las obras de urbanización del ámbito a que hace referencia.

De otro lado, la gran dificultad que, como ya vimos, existe para fijar Unidades de actuación determinará, asimismo, una doble consecuencia: idéntica dificultad para fijar el ámbito que debe abarcar cada Proyecto de Urbanización y, asimismo, para determinar los obligados al pago de las obras que, conviene recordar, es una de las cargas de los propietarios de suelo urbano (art. 83, 3, 2).

b') *Planeamiento legitimador y ámbito de la actuación.*

Entre el Plan de Ordenación y el Proyecto de Urbanización existe el nexo lógico que nace del hecho de ser fases sucesivas del proceso urbano. No puede haber Proyecto de Urbanización sin Plan previo. El artículo 15 L. S. dice que su finalidad es llevar a la práctica las determinaciones correspondientes de los Planes. Ahora bien: ¿qué tipo de Plan legitima la existencia del Proyecto de Urbanización? ¿Su ámbito debe ser, en consecuencia, el mismo que el del Plan le-

gitimador? Estas preguntas aparecían claras en la Ley de 1956, donde, según su artículo 11, en todo caso ejecutaban Planes Parciales y parece que deberían coincidir los ámbitos, pero no lo está tanto en la actualidad.

Por lo que se refiere a la primera de las preguntas que acabamos de formular, del artículo 15 L. S., y más concretamente del 67 R. P., se deduce que en suelo urbano los Planes Generales y las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento sirven de base legitimadora a los Proyectos de Urbanización. En cuanto al ámbito, además del supuesto específico de los Planes de Reforma Interior contemplado por el propio artículo 67 R. P., habrá que atenerse al principio general de actuación por Polígonos o Unidades de actuación, sin olvidar el supuesto de actuaciones aisladas.

c') Contenido de los Proyectos de Urbanización.

Los Proyectos de Urbanización habrán de «desarrollar todas las determinaciones que el Plan prevea en cuanto a obras de urbanización» (art. 67, 2, R. P.). Estas obras se concretan en el artículo 70 R. P., indicando que son: pavimentación de calzadas, aparcamiento, aceras, red peatonal y espacios libres; redes de distribución de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios; red de alcantarillado para evacuación de aguas pluviales y residuales; red de distribución de energía eléctrica, red de alumbrado público y jardinería en el sistema de espacios libres.

El Reglamento de Planeamiento establece la posibilidad de Proyectos que no contengan todas las obras a que se ha hecho referencia y que no son tanto Proyectos de Urbanización excepcionales, sino Proyectos distintos, a los que denomina de «obras ordinarias». El antecedente puede encontrarse en el Reglamento de la Ley del Area Metropolitana de Madrid de 28 de septiembre de 1964, en el que también se distingue entre Proyectos de Urbanización (art. 42) y de Obras de Urbanización (art. 43).

Estos Proyectos de obras ordinarias son aquellos «que no tengan por objeto desarrollar integralmente el conjunto de determinaciones de un Plan de Ordenación (art. 67, 3, R. P.) y se redactarán y aprobarán conforme a la normativa del Ente interesado. La poca clara redacción de este último párrafo podría estar pensando en actuaciones al margen de la Administración municipal. De todas formas este

tipo de Proyectos, por lo que antes dijimos, se ajustan sobremanera al tipo de intervenciones a realizar en el suelo urbano.

En todo caso, y con respecto a estos Proyectos, que seguramente se utilizarán con profusión en el futuro, y que, de hecho, no han dejado de utilizarse en el pasado, conviene advertir que, como ha dicho el Tribunal Supremo en la Sentencia de 11 de marzo de 1980, el Proyecto de Urbanización debe concebirse orgánicamente, es decir, en relación con todas las obras de urbanización. Aunque en los Planes de gran complejidad o extensión puede, al menos, plantearse una duda en cuanto a la posibilidad legal de dividir su ejecución en más de un proyecto, ello habría necesariamente de producirse sobre la base de su aplicación orgánica a sectores del Plan, pero en modo alguno dividiéndolo en proyectos particulares para cada obra o servicio. Los Proyectos de Obras de Urbanización están limitados a aspectos parciales de un Proyecto de Urbanización. Su existencia sólo es lógica si hacen referencia a un Proyecto de Urbanización general y anterior del que son simplemente aplicación y sin el cual carecerían del adecuado encaje orgánico.

d') Los costes de urbanización y su pago.

El artículo 83, 3, 2.º, L. S. establece como deber de los propietarios de suelo urbano el de «costear la urbanización». Idéntico precepto, generalizado para todos los propietarios afectados por una actuación urbanística, está contenido en el artículo 120 L. S., al señalar como carga de los mismos «sufragar los costes de la urbanización».

Por otra parte, tanto el artículo 122 L. S. como el 59 R. G. determinan con toda exactitud cuál es el tipo de obras de urbanización, en su importe total, que ha de ser costado por los propietarios afectados, el cual será subrogado en proporción a la superficie de los respectivos terrenos (art. 58 R. G.).

La determinación de estos propietarios e incluso la modalidad de pago no ofrece ninguna duda cuando se actúa mediante Polígonos o Unidades de actuación. Si se actúa por compensación, la Junta costeará directamente las obras de urbanización (arts. 126 L. S. y 176 R. G.). Si por cooperación, la Administración ejecuta las obras y los costes corren a cargo de los propietarios afectados (arts. 131 L. S. y 186 R. G.), pudiendo exigir el pago de cantidades a cuenta por el importe de las inversiones a realizar en el plazo de los seis meses siguientes (arts. 132 L. S. y 189 R. G.). Conviene señalar que cuando

se actúa por cooperación la distribución de los costes de urbanización no se hará en función de la superficie, como antes hemos indicado, sino del valor de las fincas adjudicadas en reparcelación o de su aprovechamiento cuando ésta no fuera necesaria (arts. 132 L. S. y 188 R. G.). En la expropiación, lógicamente, es la Administración la que ejecuta y costea la urbanización.

Cuando se trata de actuaciones aisladas o de Proyectos de obras ordinarias, actuaciones típicas en suelo urbano, surgen, sin duda, dificultades para señalar los obligados al pago, la cuantía de éste y la técnica para hacerlo efectivo. Con respecto a la obtención del suelo, que es la otra carga urbanística importante, la Ley del Suelo admite la posibilidad de repercutir el coste de las expropiaciones entre los propietarios que resulten especialmente beneficiados por la actuación, mediante contribuciones especiales (arts. 145 L. S. y 198 del R. G.).

En relación con el pago de las obras, hubiera podido aplicarse el artículo 198 de la propia Ley del Suelo, en el que se preveía también la exacción de contribuciones especiales entre los beneficiarios por un importe del 90 por 100 del coste. Este artículo, al igual que otros referidos a exacciones, han sido derogados, en virtud de la Disposición final segunda de la Ley, y sustituidos por los preceptos generales de la legislación local (24).

En todo caso, nos parece que el importe del coste sería el total de las obras, existiendo un vacío normativo en cuanto a la determinación de los obligados al pago que convendría eliminar.

Cabría todavía indicar el supuesto de obras demandadas por particulares con ocasión de la ejecución simultánea de edificación y urbanización a la que nos referiremos más tarde.

(24) En principio, el precepto fue sustituido por el contenido de los artículos 22 y sigs. del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, por el que se aprobaron Normas provisionales para aplicación de las disposiciones de la Ley 41/1975, sobre ingresos de las Corporaciones locales. Posteriormente la regulación ha sido modificada, en parte, por la Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales (art. 25), en la que se reducen los supuestos de imposición obligatoria, señalando como importe máximo el 90 por 100 del coste de la obra y facultando a las Corporaciones locales para determinar el porcentaje exigible en cada caso.

c) *La edificación en suelo urbano*

a') *Planteamiento.*

La edificación constituye el último de los actos de ejecución del Planeamiento. Con él, prácticamente, termina el largo proceso de transformación urbana que el Plan solamente dibuja y prevé. La edificación es considerada en la Ley del Suelo como uno más de los deberes asignados a los propietarios de suelo urbano (art. 83, 3, 3.º, L. S.), e incluso existen en ella preceptos dirigidos a fomentarla. En la actualidad, sin embargo, pueden detectarse claros síntomas de un cambio en este aspecto, que viene a coincidir con la preocupación por las áreas centrales de la que hablábamos al principio de esta exposición. La protección y conservación de lo existente ha venido a reemplazar a su derribo y destrucción, que en algunas ciudades llegó a extremos inconvenientes y desaconsejables. Como dice Tomás-Ramón FERNÁNDEZ (25), «si antes el énfasis se ponía en la edificación forzosa y en la declaración de ruina, hoy, en cambio, domina la perspectiva de la conservación». El cambio es claramente perceptible en algunas ciudades (26), aunque la normativa siga siendo prácticamente la misma.

b') *Supuesto general.*

La Ley del Suelo, en cuanto a la edificación en suelo urbano, se ha movido sobre las siguientes coordenadas:

a'') Es una obligación del propietario (art. 83, 3, 3.º, L. S.).

b'') El suelo urbano no podrá edificarse hasta que la respectiva parcela merezca la calificación de solar (arts. 83, 1, L. S., y

(25) *Ob. cit.*, pág. 150.

(26) En base al artículo 164 LS, el Ayuntamiento de Madrid, mediante autorización del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (Orden de 9 de septiembre de 1978), acordó suspender en todo el término municipal el régimen de edificación forzosa para determinados supuestos de los contemplados en el artículo 5 del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro de Solares (apartados 4.º y 5.º).

Asimismo, con fecha 8 de mayo de 1980 se aprobó definitivamente la denominada Ordenanza sobre Conservación y Estado Ruinoso de las Edificaciones, con criterios más bien restrictivos en cuanto a la consideración de la ruina.

Cabe, igualmente, resaltar la implantación en el artículo 33 de la Normativa del Plan Especial de Protección y Conservación de Edificios y Conjuntos de Carácter Histórico-artístico de la Villa de Madrid, aprobado el 23 de octubre de 1980, de la denominada licencia de sustitución que obliga a presentar y tramitar, para los edificios con protección ambiental, simultáneamente las de demolición y obra nueva, de tal forma que si no se otorga la segunda tampoco se obtiene la primera.

39 R. G.). Se trata de un límite temporal negativo. Para que una parcela sea solar la Ley (art. 82) exige:

- b.1) Que se trate de superficies aptas para la edificación.
- b.2) Que estén urbanizadas conforme a las normas del Plan o, en otro caso, que, además de contar con los servicios que la conviertan en suelo urbano, tengan pavimentada la calzada y encintada la acera de la vía a que dé frente la parcela; y
- b.3) Que tengan señaladas alineaciones y rasantes, si existe Plan de Ordenación.

Prácticamente, lo que la Ley quiere es asegurar que no se levanten construcciones en lugares no previstos por el Planeamiento o que no cuenten con los servicios necesarios para el normal desarrollo de la vida urbana, e incluso parece que se hayan completado las actuaciones encaminadas a la distribución equitativa de beneficios y cargas (27). La Ley pretende, en realidad, que antes de iniciar la edificación se hayan ultimado tanto la ejecución material como la jurídica del Planeamiento.

- c'') El suelo urbano ha de construirse en un plazo determinado. Se trata de un límite temporal positivo. Este plazo será el que el propio Plan señale o, en su defecto, los establecidos por la Ley (art. 83, 3, 3.º).

Ya hemos señalado el giro experimentado en las medidas rígidas de fomento de la edificación, que, dicho sea de paso, apenas han sido cumplidas, salvo en casos no deseados. Incluso la propia Ley excepciona del régimen general con determinados requisitos a los solares de Corporaciones públicas o empresas industriales destinados a ampliaciones futuras justificadas (art. 155, 3, L. S.).

- c') Supuestos excepcionales.

La Ley del Suelo admite algunos supuestos en que puede edificarse el suelo urbano sin que tenga la condición de solar, es decir,

(27) La iniciación del expediente de reparcelación supone automáticamente la suspensión de licencias de edificación hasta que sea firme en vía administrativa el acuerdo aprobatorio de la reparcelación (art. 98, 2, LS). En el mismo sentido cuando se actúa por el sistema de cooperación (art. 133 LS).

sin que se haya ultimado la ejecución material —en algunos casos, incluso la jurídica— del Planeamiento. Estos supuestos son los siguientes:

- a'') En terrenos para construcciones industriales, siempre que:
 - a.1) Se levanten en zonas permitidas.
 - a.2) Se atiendan suficientemente la seguridad, salubridad y no contaminación; y
 - a.3) Los propietarios asuman iguales obligaciones que los de suelo urbano (arts. 83, 2, L. S., y 39 R. G.).

- b'') En suelo urbano no incluido en Polígonos o Unidades de actuación (art. 40 R. G.), siempre que:
 - b.1) El peticionario de licencia se comprometa expresamente a la edificación y urbanización simultáneas. Las obras de urbanización alcanzarán no sólo a las que afecten al frente de fachada o fachadas del terreno, sino a todas las infraestructuras necesarias para que puedan prestarse los servicios públicos necesarios, como red de abastecimiento de aguas, saneamiento, alumbrado público y pavimentación de aceras y calzada hasta el punto de enlace con las redes generales y viarias en funcionamiento.
 - b.2) Se preste fianza que garantice suficientemente las obras de urbanización (28).
 - b.3) Se comprometa a no utilizar la construcción hasta que estén concluidas las obras de urbanización y a establecer estas condiciones en las cesiones de propiedad o de uso que pudieran afectarle.

El incumplimiento de los compromisos contraídos supondrá la caducidad de la licencia, impidiéndose el uso de lo edificado y la pérdida de la fianza prestada.

- c'') En suelo urbano incluido en Polígonos o Unidades de actuación (art. 41 R. G.), siempre que:

(28) El Real Decreto 1662/1979, de 6 de julio, dispuso la exención de prestar esta fianza para las sociedades estatales con participación municipal, cuyo objeto social sea la promoción y construcción de viviendas.

- c.1) Hubiese ganado firmeza en vía administrativa la aprobación del Proyecto de Reparcelación o Compensación si fueran necesarios.
- c.2) El estado de las obras de urbanización permita prever que al terminar la edificación la parcela contará con los servicios necesarios para ser solar.
- c.3) Exista compromiso de no utilizar la construcción hasta concluir la urbanización y establecer esta condición en las cesiones de la propiedad o el uso.

No se permitirá la ocupación hasta que no esté totalmente terminada la urbanización y estén en condiciones de funcionamiento los suministros de agua y energía eléctrica y redes de alcantarillado.

El incumplimiento de los compromisos supondrá para el propietario idénticos efectos a los señalados en el apartado anterior.