

# REAL DECRETO-LEY 5/1996, DE 7 DE JUNIO MEDIDAS LIBERALIZADORAS EN MATERIA DE SUELO

**Las disposiciones que el Real Decreto-Ley 5/1996 establece en materia de suelo se distinguen por su carácter liberalizador, que responde a la necesidad de incrementar la oferta de suelo. Para ello prevé la adopción de medidas con las que reducir las trabas administrativas y facilitar el desarrollo del clasificado como urbanizable. Pero, más que en su contenido, la importancia de esta iniciativa radica en lo que anuncia: una reforma amplia de la legislación urbanística.**

Texto: FRANCISCO PERALES.  
Abogado Urbanista.

La última noticia de interés sobre normativa urbanística es el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio (BOE de 8 de junio de 1996), que contiene dos grupos de disposiciones inconexas entre sí. El primero, que es el que nos interesa aquí, aporta breves pero importantes medidas que modifican algunos preceptos de la Ley del Suelo, T.R. de 26 de julio de 1992 y de la Ley de Bases del Régimen Local; el segundo se refiere a los Colegios profesionales y no es objeto de esta reseña. Hay que considerar la corrección de erratas publicada en el BOE de 18 de junio. La Exposición de Motivos del R.D.L. presenta las nuevas medidas urbanísticas como un primer adelanto urgente de medidas que el Gobierno se propone adoptar en el futuro. Se anuncian, por consiguiente, nuevas disposiciones que reformarán la legislación urbanística con mayor amplitud. No nos extraña este anuncio porque, de un modo u otro, era previsible la reforma, ya apuntada por antecedentes como el estudio que realizó la Comisión de Expertos que reunió el titular del desaparecido Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

Lo que no se conocía era el sentido que la reforma tomaría, porque en el panorama legislativo español hay ejemplos muy diferentes, unos tendencialmente conservadores, como ocurre con la Generalitat de Cataluña, que sigue haciendo prevalecer su bloque de legalidad representado por el Código de Urbanismo —anterior a la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo—, y otros decididamente intervencionistas, como sucede con la Generalitat Valenciana y su Ley 6/1994, de 15 de noviembre, sobre Actividad Urbanística.

La Exposición de Motivos responde al sentido liberalizador de las medidas anunciadas, condenando el excesivo grado de discrecionalidad interventora de la Administración. Las medidas que contiene el articulado tienen, sin embargo, un alcance verticalmente importante pero de extensión limitada. Su finalidad, dice la Exposición de Motivos, es incrementar la oferta de suelo para abaratar el disponible. La idea sobre la que descansan estas medidas, y hay que suponer que también las venideras, es que

un régimen legal más abierto, sujeto a menos decisiones discrecionales de la Administración, favorecerá el mejor funcionamiento del mercado de suelo. Esta idea es combatida por quienes piensan que si el régimen intervencionista de la Administración no da los frutos esperados es porque el intervencionismo es insuficiente y se debe incrementar.

### Unificación de categorías

El artículo primero suprime la distinción entre el suelo urbanizable programado y el no programado de los Planes Generales futuros, es decir, de los que se aprueben inicialmente después de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley. Se completa el precepto añadiendo que el desarrollo del suelo urbanizable se someterá al régimen establecido por la Ley para el urbanizable programado.

Este precepto es para los futuros Planes. Los vigentes, o los que estuvieran en tramitación en la fecha de entrada en vigor del R.D.L., no resultan afectados aunque, como veremos, una transitoria viene a adelantar los efectos pretendidos con esta norma.

El nuevo precepto ha creado cierta desorientación entre los profesionales y la Administración municipal, que están revisando Planes Generales. Es lógica la inicial desorientación, pero tampoco parece que haya motivo para crear una situación de duda paralizante. Naturalmente, una reforma legislativa sistemática debería abordar todos los problemas que la unificación de las dos categorías de suelo suscita. En el estado actual, lo que se ha de entender directamente derogado para el futuro es el régimen urbanístico del suelo urbanizable no programado y su sistema de desarrollo mediante Programas de Actuación Urbanística, sometidos a autorizaciones previas y a concursos. Todo el suelo de nuevo desarrollo será urbanizable y se ejecutará mediante Planes Parciales, aplicando cualquiera de los sistemas de actuación. Mientras la Ley del Suelo no se reforme, los nuevos Planes Generales seguirán con su contenido habitual y dispondrán de programación, aunque el suelo no se denomine urbanizable, pero no tendrán suelo urbanizable no programado.

La finalidad de la unificación, clave para interpretar el precepto, es facilitar el desarrollo del suelo urbanizable, evitando trabas administrativas y decisiones discrecionales en cada caso. Una vez

establecida la norma —que es el Plan General—, bastará para su desarrollo formular los Planes Parciales, de iniciativa pública o privada, que deben ser aprobados como actos reglados.

### **Programas de Actuación Urbanística**

Conviene tratar aquí, por razones de sistemática, el segundo párrafo de la Disposición Transitoria, aunque según el artículo segundo se refiere al régimen urbanístico del suelo urbano. Congruentemente con la unificación de las categorías de suelo urbanizable programado y no programado, la Disposición Transitoria adelanta los efectos pretendidos estableciendo que el suelo urbanizable no programado de los Planes Generales vigentes se pueda desarrollar directamente mediante la formulación de Programas de Actuación Urbanística. Es decir, a partir de la entrada en vigor del R.D.L. queda derogado el régimen del suelo urbanizable no programado, extendiéndose a los suelos así clasificados el régimen del urbanizable programado, sin más diferencia con éste que la de exigirse que se redacte no sólo el Plan Parcial, sino el Programa de Actuación Urbanística previo, aunque se tramite simultáneamente.

La razón por la que se sigue exigiendo el PAU es simplemente técnica. Los Planes Generales tienen un menor nivel de determinación en el suelo urbanizable no programado, y el instrumento urbanístico que completa dichas determinaciones es el PAU. El R.D.L. no regula el planeamiento y, por ello, se remite al sistema de planeamiento legal sin introducir ninguna modificación. La gran diferencia con el régimen urbanístico anterior es que los PAU's se han convertido en instrumentos de aprobación reglada como los Planes Parciales. Esta medida pone en condiciones de salir al mercado el suelo urbanizable no programado de los Planes Generales, sin depender de una autorización y de un concurso previos cuando la iniciativa es privada.

### **Supresión del aprovechamiento administrativo**

El artículo segundo afecta al régimen del suelo urbano y es de aplicación inmediata. Suprime este artículo la injustificable atribución del 15% del aprovechamiento a la Administración, y la consiguiente cesión de suelo para que ésta sitúe su aprovechamiento o, lo que es más frecuente —cuando no única solución aplicada por los Ayuntamientos—, el pago del valor urbanístico de aquel aprovechamiento. La supresión afecta, tan sólo, al suelo urbano terminado, que es aquel que no está incluido en una unidad de ejecución. En términos de la Ley del Suelo, se suprime en el suelo donde se ha producido la patrimonialización del aprovechamiento, como ya reconoció la Circular de 28 de febrero de 1991 del MOPU interpretando las disposiciones transitorias de la Ley 8/1990, de 26 de junio de 1990.

Es comprensible la queja desde los Ayuntamientos por la pérdida de esta vía de ingresos, pero no es justificable. Conceptualmente, la atribución al Ayuntamiento de una parte del aprovechamiento adquirido por los propietarios de suelo, según la propia Ley, no lo puede justificar la inexistente plusvalía derivada de la clasificación del suelo, porque esta clasificación responde al hecho de la previa realidad del suelo urbano, fruto de actuaciones anteriores, y porque tiene todo el carácter de una carga tributaria. Hay que hacer notar que, al establecer el nuevo régimen del suelo urbano, la Ley 8/1990 aumentó el aprovechamiento municipal del 10% al 15% en el suelo urbanizable (suelo de nueva clasificación) y lo implantó íntegramente en el suelo urbano, donde ni está justificado ni existe margen en actuaciones simplemente edificatorias para diluir la carga en el conjunto de una actuación territorial, obligando a repercutir directamente su coste sobre el precio de la edificación.

Del artículo segundo no se puede inferir la derogación de las áreas de reparto y aprovechamiento tipo. El precepto se limita a eliminar la atribución de aprovechamiento lucrativo a la Administración, que obliga a la cesión de suelo o al pago sustitutorio de su valor urbanístico, en el suelo urbano no incluido en unidades de ejecución. Aclara que si una edificación resultara incluida dentro de una unidad, el propietario no tendría que ceder aprovechamiento patrimonializado por la edificación. Así parece que debe ser entendido el apartado 3 de este artículo. Su interpretación debe estar presidida por el principio de que la patrimonialización de aprovechamiento es incompatible con la segregación de una parte del mismo para ser atribuida a la Administración.

Este precepto tiene carácter de legislación básica según la Disposición Final Primera del R.D.L.

### **Reducción de plazos**

El artículo tercero reduce los plazos de tramitación de los instrumentos de planeamiento y de ejecución, en un nuevo intento de abreviar la duración de los procedimientos administrativos. No es de esperar que esta reforma bienintencionada aporte resultados destacables. No es la primera vez que se acortan los plazos sin conseguir que la producción de solares se agilice. La razón es que, siendo efectivamente largos y tediosos los procedimientos, los verdaderos motivos de la baja productividad se encuentran en otras circunstancias más cercanas a la rigidez del sistema legal de planeamiento y gestión. Por otra parte, si bien el acortamiento de los plazos para resolver es siempre bienvenido, no ocurre lo mismo con la reducción indiscriminada a dos meses del plazo máximo de la información pública de los Planes, especialmente del planeamiento general. Hay Planes Generales que por su amplitud y complejidad requieren un plazo mayor para conseguir una amplia participación ciudadana e institucional, permitir un conocimiento suficiente del Plan y obtener las aportaciones que tal participación e información deben proporcionar.

En cualquier caso, la materia es de competencia autonómica, por lo que las Comunidades que dispongan de legislación propia no se verán afectadas por este precepto, como tampoco por el artículo primero.

### **Régimen de competencias**

Por último, el artículo cuarto ha modificado el régimen de competencias de la Ley de Bases del Régimen Local. Por consiguiente, este es un precepto de general aplicación.

La modificación consiste en atribuir al Alcalde la competencia para aprobar inicialmente los Planes de desarrollo del planeamiento general y los instrumentos de ejecución y gestión. El último acuerdo en la esfera municipal, que puede ser de aprobación definitiva, o de aprobación provisional —cuando la competencia para otorgar la definitiva corresponde a un órgano de la Comunidad Autónoma—, es siempre del Pleno. También es de su competencia la aprobación inicial del planeamiento general, debido al rango propio correspondiente a este planeamiento. La medida puede facilitar la iniciación y agilización de las tramitaciones urbanísticas.

## **EVALUACION**

La eficacia de las medidas del Real Decreto-Ley 5/1996 será limitada porque también son limitados los aspectos que se han modificado respecto a la legislación urbanística. Su mayor importancia radica en el anuncio de nuevas medidas que habrán de concretarse en la reforma de la Ley del Suelo pendiente.