

LEY DE 12 DE MAYO DE 1956 SOBRE REGIMEN DEL SUELO Y ORDENACION URBANA

Después de más de cinco años de una elaboración concienzuda, ha sido promulgada la que abreviadamente llamamos Ley del Suelo (1).

La necesidad de una ley de tan relevante contenido la fundamenta el legislador en su Exposición de motivos, diciendo que el urbanismo en España se rige por una serie de disposiciones que no forman un conjunto orgánico, y así bien que la perspectiva con que se contempla en la legislación actual la acción urbanística es meramente local, es decir, de estrecha visión, y que el régimen del suelo se abandona a la más amplia autonomía de la libertad, con los gravísimos inconvenientes que una tal situación ofrece en momentos en que, sobre todo a la propiedad inmueble urbana, se le exige el cumplimiento de una indeclinable función social.

La Ley viene a dar estado jurídico-positivo a una necesidad sentida en nuestra patria, que, en este particular, no es sino una pieza del tablero internacional, pues en casi todo el mundo se da, con idéntica intensidad, un parecido fenómeno urbanístico. Bastará citar la Ley francesa de 15 de junio de 1943, aunque no sea Francia, por su baja presión demográfica, la que más acuciantemente sienta los problemas del crecimiento de las ciudades; la Ley inglesa de 1947, modificada por otra de 1954, sobre planeamiento urbano y rural; la Ley belga de 23 de octubre de 1946 sobre ordenación urbana de las ciudades; la Ley sueca de 30 de junio de 1947, en que se regula la edificación, etc., etc. En todas estas Leyes la idea central de su normación es la creación de órganos adecuados para la realización de los planes urbanísticos con un sentido nacional superando el estrecho sentido localista de casi toda la legislación anterior.

Nuestra Ley del Suelo pone de relieve los defectos de nuestra gestión urbanística, consignando que, además de la concepción urbanística localista, se han producido graves daños por el planeamiento de proyectos a corto plazo, «tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes»; por la irradiación desmesurada del perímetro

(1) Pub. en el «B. O. del Estado» de 14 de mayo de 1956.

de extensión de las ciudades, y por la concentración anárquica en éstas de grupos salidos del medio rural.

Con la vista puesta en el mejor ordenamiento urbano se formulan, como base fundamental, los planes que, integrando el plan nacional, pueden ser provinciales, comarcales y municipales, además de los especiales que se refieren a un aspecto urbanístico, como, por ejemplo, la protección del paisaje, conservación del medio rural, etc. Y para poder realizar adecuadamente tal finalidad, estructura un régimen jurídico del suelo que es objeto de una cuidadosa elaboración, procurando mantener la ecuación entre el derecho de la propiedad y la función social de la misma, según el ambiente y las ideas que «hic et nunc» determinan su posición relativa.

La estructura y el contenido de la Ley, que tiene un amplio y sustancioso preámbulo y 228 artículos, más 4 disposiciones finales y 12 transitorias, puede verse a seguido.

TÍTULO PRELIMINAR

Finalidades y campo de aplicación de la Ley

TÍTULO I

Planeamiento urbanístico

Capítulo I.—Clases de planes de ordenación.

- Sec. 1.^a—Planes territoriales.
- Sec. 2.^a—Planes especiales.

Capítulo II.—Formación y aprobación de los planes.

- Sec. 1.^a—Actos preparatorios.
- Sec. 2.^a—Competencia.
- Sec. 3.^a—Plazos.
- Sec. 4.^a—Procedimiento.
- Sec. 5.^a—Vigencia y revisión de los planes.
- Sec. 6.^a—Iniciativa y colaboración particular.

Capítulo III.—Efectos de la aprobación de los planes.

- Sec. 1.^a—Publicidad, ejecutoriedad y obligatoriedad.
- Sec. 2.^a—Legitimación de expropiaciones.

Capítulo IV.—Normas de ordenación complementarias y subsidiarias del planeamiento.

TÍTULO II

Régimen urbanístico del suelo

Capítulo I.—Calificación del suelo.

Capítulo II.—Patrimonio municipal del suelo.

Capítulo III.—Parcelaciones y reparcelaciones.

Capítulo IV.—Valoraciones.

TÍTULO III

Ejecución de los planes de urbanismo

Capítulo I.—Disposiciones generales.

Sec. 1.^a—Ejecución e inspección.

Sec. 2.^a—Actuación por polígonos.

Sec. 3.^a—Orden de ejecución de la obra urbanizadora.

Capítulo II.—Sistemas de actuación.

Sec. 1.^a—Disposiciones generales.

Sec. 2.^a—Sistema de cooperación.

Sec. 3.^a—Sistema de expropiación.

Sec. 4.^a—Sistema de compensación.

Sec. 5.^a—Sistema de cesión de terrenos municipales.

Capítulo III.—Formas de gestión.

Sec. 1.^a—Gestión pública.

Sec. 2.^a—Gestión privada.

TÍTULO IV

Ejercicio de las facultades relativas al uso y edificación del suelo

Capítulo I.—Fomento de la edificación.

Sec. 1.^a—Plazos de enajenación y edificación forzosa de propiedades.

Sec. 2.^a—Cesión de terrenos.

Sec. 3.^a—Cesión de derechos de superficie.

Sec. 4.^a—Arbitrio no fiscal sobre edificación deficiente.

Capítulo II.—Intervención en la edificación y uso del suelo.

Sec. 1.^a—Licencias.

Sec. 2.^a—Ordenes de ejecución o suspensión de obras y otros usos.

Sec. 3.^a—Inspección urbanística.

TÍTULO V

Gestión económica

Capítulo I.—Disposiciones generales.

Capítulo II.—Subvenciones y asignaciones.

Capítulo III.—Exacciones

Capítulo IV.—Beneficios.

TÍTULO VI

Organos directivos y gestores

Capítulo I.—Disposiciones generales.

Capítulo II.—Organos centrales.

Capítulo III.—Organos Locales.

TÍTULO VII

Régimen jurídico

Capítulo I.—Reuniones, actos y acuerdos.

Capítulo II.—Responsabilidad y sanciones.

Capítulo III.—Recursos administrativos.

Capítulo IV.—Acciones y recursos jurisdiccionales.

Disposiciones finales

Disposiciones transitorias

La Ley que comentamos puede calificarse como una Ley trascendental, aunque será el tiempo el que nos dirá si resulta adecuado el cauce y el motor para el cometido que persigue. Dicha Ley viene a ser la culminación de un proceso de ordenación urbanística que tiene como fundamentales

antecedentes la Ley de 25 de noviembre de 1944, en que se establecen las bases de urbanización de Madrid; la de 17 de julio de 1945, aprobatoria del plan comarcal del Gran Bilbao; la de 18 de diciembre de 1946 para la ordenación urbana de Valencia y su comarca, y la Ley de 3 de diciembre de 1953 para la ordenación urbanística de Barcelona, además de la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945 y otras disposiciones de menor rango. De manera que la Ley del Suelo recoge muchas de las disposiciones contenidas en aquellas Leyes, generalizándolas, y estableciendo otras normas tendentes a conseguir los objetivos que persigue.

Partiendo de un concepto sociológico de la ciudad (que debe ser para el hombre y no al contrario), considera el legislador como finalidad de la Ley «la ordenación urbanística en todo el territorio nacional», comprendiendo dentro de este cometido el planeamiento urbanístico y la ejecución de los planes de ordenación urbana, así como el régimen del suelo preciso para dar realidad a los planes urbanísticos con intervención acusada en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y de la edificación.

En la imposibilidad de hacer referencia, aunque sea somera, a la multitud de temas que abarca la Ley que se comenta, nos limitaremos a alguna ligera glosa sobre los puntos que consideramos de mayor interés y novedad.

Es interesante subrayar cómo en la Ley del Suelo se procura atraer la colaboración de los particulares, pues la gestión urbanística no sólo podrá llevarse a cabo por órganos públicos, sino por iniciativa de los particulares o por entidades mixtas, consignando expresamente que la gestión pública suscitará, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada.

En el Título I se trata del régimen urbanístico del suelo, comenzando por clasificar los terrenos en *urbanos*, de *reserva urbana* y *rústicos*, consignando que la edificación de los terrenos edificables no podrá, en términos generales, llevarse a cabo sino en los terrenos urbanos conceptuados solares. A los efectos de la Ley se califican como solares las superficies del suelo urbano aptas para la edificación y urbanizadas con arreglo a las normas mínimas establecidas en cada caso por el Plan, y, en su defecto, se precisará que la vía a la que dé frente el terreno tenga pavimentada la calzada, encintado de aceras y establecidos los servicios de aguas, desagües y alumbrado público.

En los artículos 77 y siguientes se regula la reparcelación de terrenos, que podrá imponerse obligatoriamente para regularizar la configuración de las parcelas y para distribuir justamente entre los propietarios afectados los beneficios y las cargas de la ordenación urbanística, limitando las facultades dominicales en orden a la parcelación y determinando las condiciones en que pueda pedirse y ejecutarse la reparcelación, con los efectos de orden administrativo y registral que allí se determinan.

En cuanto a las valoraciones de los terrenos, se establecen cuatro clases

de valores: el *inicial*, el *expectante*, el *urbanístico* y el *comercial*, fijándose con gran lujo de detalles, tal vez más propios de un Reglamento que de una Ley, cómo se fijará cada valor, introduciendo, con ello, una modificación importante al método valorativo consignado en la reciente Ley general de Expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954.

Al tratar de los sistemas de actuación para la ejecución de los planes de urbanismo, señala que podrán llevarse a cabo por los procedimientos siguientes:

- a) Por *cooperación* de los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o manzana.
- b) Por la *expropiación total de los terrenos afectados por el plan* a ejecutar.
- c) Por *compensación* a realizar entre los propietarios afectados, constituyendo una Junta al efecto.
- d) Por la *cesión de los terrenos viales*.

En la materia relativa al fomento de la edificación se recoge la Ley de Ordenación de solares, imponiendo la obligatoriedad de construir los terrenos urbanos en los plazos que se establezcan, y, en caso de no cumplir esta obligación, se declara el solar de que se trate en la situación de venta forzosa para que un tercero pueda llevar a cabo la edificación, que es la finalidad de los solares.

La intervención en el uso del suelo a que se refiere la Ley, se pone de manifiesto con sólo tener en cuenta que no se pueden llevar a cabo, sin previa licencia, las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los planes. Además, se establece con carácter general que los propietarios de terrenos, urbanizaciones particulares, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.

Llama la atención, sobre todo teniendo en cuenta la parvedad con que las regula la Ley de Régimen local, las sanciones gubernativas que pueden imponerse por los Alcaldes por infracciones urbanísticas, sanciones que pueden llegar a 1.000 pesetas en Ayuntamientos de hasta 5.000 habitantes; a 10.000, en los de 5.001 a 50.000 habitantes; a 15.000 pesetas, en los de 50.001 a 100.000; a 25.000, en los de 100.001 a 500.000, y a 50.000, en los de población superior a 500.000 habitantes.

El Presidente de la Comisión Provincial de Urbanismo puede llegar a sanciones de 75.000 pesetas, y el Ministro de la Gobernación, a 250.000 pesetas.

Novedad es la *acción pública* que otorga el artículo 223 para exigir ante los Tribunales de lo Contencioso-administrativo la observancia de los preceptos de la Ley del Suelo y los planes de Ordenación urbana. Toda la materia de protección jurídica contenida en los artículos 217 al 228 ofrece interesantes cuestiones que en esta mera nota no es posible abordar.

Esta Ley, que ha entrado en vigor a los sesenta días de su publicación, habrá de ser complementada con las disposiciones que estime oportunas el Ministro de la Gobernación, habiendo sido recientemente nombrada la Comisión a que se refiere la 2.^a Disposición final encargada de fijar las disposiciones vigentes sobre las materias reguladas por la Ley del Suelo que hayan de continuar en vigor.

Esperemos que esta Ley, con tanta fe y tesón elaborada, sirva a la vez de cauce y estímulo para las iniciativas de mejoramiento de nuestros pueblos y ciudades, cuyo ritmo de crecimiento y de cuidado urbanístico ha sido notable, a menudo excepcional, en los últimos quince años.

N. RODRIGUEZ MORO

