

## I. ESPAÑA

# LA CLASIFICACION DEL SUELO Y LA APLICACION DE LOS IMPUESTOS URBANISTICOS LOCALES EN EL PERIODO TRANSITORIO; EL REAL DECRETO-LEY 15/1978

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ALCANCE DE LAS DISPOSICIONES DEL REAL DECRETO-LEY.—III. LA APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS LOCALES URBANÍSTICOS Y LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN EL PERIODO TRANSITORIO: 1. *El suelo urbano*. 2. *El suelo urbanizable programado*.—IV. UNA ÚLTIMA CUESTIÓN: ¿DESCONGELA EL REAL DECRETO-LEY EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL EN VIGENCIA TRANSITORIA?

### I. INTRODUCCIÓN

La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana optó, en materia tributaria (imposición urbanística o afecta a necesidades urbanísticas), por remitir íntegramente su regulación—con la sola salvedad de las disposiciones contenidas en los artículos 188 bis y 188 ter de dicha norma legal— a la legislación de régimen local (1).

La Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, incluyó efectivamente entre los recursos de las Entidades Locales en ella previstos las exacciones aludidas (Bases 24 y 27 relativas, respectivamente, a los impuestos sobre solares y sobre el incremento del valor de los terrenos). Estas disposiciones, así como el resto de las Bases relativas a las Haciendas Locales, han sido objeto de desarrollo a través de las «Normas Provisionales para la Aplicación de las Bases 21 a 34 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, referentes a los Ingresos de las Corporaciones Locales» aprobadas por Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre (2).

(1) La Disposición final quinta de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, estableció que:

«Los artículos 162 a 164 y 183 a 188, inclusive, de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1958 quedarán derogados a la entrada en vigor de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local, y se entenderán sustituidos por los preceptos de la misma a que se incorpore el contenido de aquéllos. Lo dispuesto en los artículos 188 bis y 188 ter entrará en vigor simultáneamente a la mencionada Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local.»

(2) La Ley 47/1978, de 7 de octubre, de derogación de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, si bien dispone en su artículo 1.º dicha derogación lo hace sólo respecto a «... todos aquellos preceptos que no han sido desarrollados por el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, sobre ingresos de las Corporaciones locales, por el Real Decreto 3046/1977, de 6 de oc-

Constituyendo la clasificación (3) urbanística del suelo el elemento básico para la determinación de los bienes gravados por los impuestos de que se viene hablando (4) y estando aún discurrendo —al momento del dictado de las normas provisionales citadas— el período de transición para la efectividad del nuevo régimen urbanístico del suelo establecido con ocasión de la reforma legislativa de 1975 (5), la regulación de dichos impuestos planteaba el problema de la clasificación del suelo a tener en cuenta en el referido período. Las normas provisionales resuelven la cuestión mediante el expediente de suspender la vigencia de la regulación de los nuevos impuestos (establecida conforme a la actual Ley del Suelo, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/

tubre, sobre funcionarios públicos locales y otros extremos, y por el Real Decreto 272F/1977, de 15 de octubre, por el que se dictan normas para la incorporación como funcionarios de la Administración local de los actuales Secretarios habilitados, todos los cuales continuarán en vigor con su mismo rango normativo.

Se exceptúa de la derogación a que se refiere el párrafo anterior la base 47 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, que se declara vigente, y se habilita al Gobierno para su articulación y desarrollo dentro del plazo de un año a partir del día de entrada en vigor de esta Ley».

En su consecuencia, el Real Decreto 3250/1976 de que aquí se trata continúa en vigor.

(3) Se emplea el término «clasificación» en sentido técnico-urbanístico estricto, como distinto del de «calificación» del suelo. Sin perjuicio de la identidad última de naturaleza de ambas técnicas urbanísticas, éstas se diferencian por razón de sus distintos efectos, como consecuencia de operar en momentos sucesivos del proceso de integración del régimen o estatuto urbanístico de la propiedad. La clasificación consiste en la categorización del suelo en las clases o tipos taxativamente fijados por la Ley del Suelo (urbano, urbanizable —programado o no— y no urbanizable) en razón a los únicos y distintos destinos urbanísticos básicos posibles. La calificación se produce a partir de esta clasificación, mediante el desarrollo del régimen urbanístico del suelo dentro de cada categoría o clase del mismo, distribuyendo o fijando territorialmente los usos por zonas, con especificación de éstos y gradación de su respectiva intensidad.

Aun cuando la distinción entre la «clasificación» y la «calificación» esté presente en la Ley del Suelo, el Real Decreto 3250/1976, de desarrollo de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local en materia de ingresos de las Corporaciones locales emplea el término «calificación» en sentido amplio, englobando en él la técnica de la clasificación.

(4) Aun cuando el impuesto municipal sobre solares grava efectivamente éstos, alcanza —además— a todos los terrenos clasificados como *suelo urbano o urbanizable programado* (art. 42, 1, del Real Decreto 3250/1976).

El impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos grava en principio el aumento de valor experimentado en períodos determinados o en los resultantes de transmisiones patrimoniales por cualesquiera terrenos, con la excepción de los dedicados a una explotación agrícola, ganadera, forestal o minera, salvo —a su vez— que estos últimos tengan la condición de solares o estén clasificados como *suelo urbano o urbanizable programado*.

Por tanto, en ambos impuestos la clasificación urbanística del suelo es mecanismo principal en la determinación de los bienes a ellos sujetos.

(5) En el momento de promulgarse el Real Decreto 3250/1976 aún sólo había transcurrido un año y medio escasos desde la entrada en vigor de la Ley 19/1975. Por lo tanto, el período de transición hacia la plena vigencia del nuevo ordenamiento urbanístico abierto por dicha Ley apenas si había comenzado. Por su especial configuración en las disposiciones transitorias de la Ley del Suelo, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, no es previsible que finalice en su totalidad (en todo el territorio nacional) en el plazo en principio legalmente fijado (cuatro años) para el supuesto de Municipios dotados de Plan General, estando ya incumplido en gran parte el plazo establecido (un año) para el supuesto de Municipios sin Plan General. Vid. el análisis dedicado al problema de la duración del régimen transitorio en mi trabajo *El Derecho transitorio de la reforma urbanística*, parte 1.ª, «REDA», núm. 12, pp. 88 y ss.

1976) hasta tanto no tenga lugar la adaptación de los Planes Generales vigentes a dicha Ley o la aprobación, a tenor ya de ésta, de los pertinentes proyectos de delimitación del suelo urbano (o, en su caso, de la formulación y aprobación de Planes Generales con base ya en el ordenamiento urbanístico reformado). Entretanto continúa rigiendo, a estos efectos impositivos, la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955 (Disposiciones transitorias cuarta y quinta de las normas provisionales).

Esta solución tiene indudablemente dos virtudes:

a) Preservar la coherencia de la política urbanística en su conjunto al no independizar, en su aplicación, el tratamiento fiscal del suelo del sistema de ordenación sustantiva de éste del que aquél se supone elemento constitutivo.

b) Contribuir, al impedir la puesta en práctica de los nuevos recursos en el período transitorio mencionado, a la efectiva puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento urbanístico (6).

Sin embargo, preciso resulta reconocer que estas virtudes son en el mejor de los casos meramente teóricas. El sistema de recursos de las Haciendas locales de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local se estableció sí ciertamente después y a la vista de la Ley de Reforma de la del Suelo, pero no puede lícitamente afirmarse que lo haya sido no ya con exclusividad, sino ni tan siquiera predominio de la perspectiva urbanística para con respecto a la del régimen local propia del Departamento origen de la iniciativa legislativa y de la Comisión de las Cortes a la que competía su tramitación parlamentaria. En segundo término, la experiencia de la gestión urbanística bajo la vigencia de la Ley del Suelo de 1956 pocas esperanzas podría haber hecho concebir en la virtualidad de la expuesta solución transitoria como mecanismo coimpulsor del proceso de adaptación o primera formulación del planeamiento urbanístico, tanto más cuanto que la implantación efectiva de la nueva imposición municipal se regula con carácter potestativo (art. 41 del Real Decreto 3250/1976).

---

(6) En la economía del régimen urbanístico transitorio derivado de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, el mecanismo de la puesta en marcha del nuevo sistema de planeamiento a nivel municipal juega un papel decisivo, pues sólo su actuación produce la finalización de aquel régimen. En efecto, en los Municipios con Plan General la adaptación de éste y en los Municipios sin Plan General la aprobación del proyecto de delimitación del suelo urbano determinan la plena y total vigencia en los correspondientes términos municipales del nuevo ordenamiento urbanístico. Vid. sobre este extremo mi trabajo *El Derecho transitorio de la reforma urbanística*, parte 2.ª, «REDA», núm. 13, pp. 261 y ss.

Por lo que respecta al tema que ahora nos ocupa, sólo la aprobación de la adaptación de los Planes Generales o, en su caso, de los proyectos de delimitación del suelo urbano determina la clasificación del suelo conforme al nuevo sistema establecido al efecto por la Ley 19/1975, de 2 de mayo. De la efectividad de esta clasificación depende, desde la perspectiva del Real Decreto 3250/1976, de desarrollo parcial de la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, la puesta en práctica de la regulación de los impuestos locales urbanísticos que regula. Consecuentemente, esta circunstancia debía jugar —al menos en teoría— como factor indirectamente impulsor de la actuación del mecanismo de puesta en marcha del nuevo y vigente sistema de planeamiento urbanístico.

Si a estas razones se añade el doble dato de la complejidad del Derecho transitorio urbanístico (de modo que no todo el nuevo ordenamiento está en suspenso durante el mismo) y la continuación ininterrumpida del proceso de utilización del suelo y de apropiación de plusvalías, la solución transitoria dada a la entrada en vigor del sistema impositivo municipal aparece como criticable. Desde este punto de vista la alternativa de la inmediata aplicación de éste habría sido más oportuna y conveniente no sólo por implicar la inmediata puesta en práctica de los nuevos y más justos criterios de recuperación de las plusvalías generadas por el hecho urbano, sino por conllevar con toda probabilidad una mayor potencialidad de fomento del proceso de liquidación del período transitorio. Esta alternativa era perfectamente factible. La fórmula habría consistido sencillamente en la aplicación del sistema impositivo a partir de la clasificación urbanística efectiva que, durante el período transitorio, tuviera el suelo objeto de gravamen por aquél. A ella, en efecto, se ha tenido finalmente que acudir, pues no es otra—en último término—la finalidad del Real Decreto-ley 15/1978, de 7 de junio, sobre aplicación inmediata del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, relativo a ingresos de las Corporaciones locales, y sobre dotación de los presupuestos especiales de urbanismo correspondientes a 1978. En lo que aquí interesa (es decir, prescindiendo de las referencias a los presupuestos especiales de urbanismo), esta norma viene a establecer las siguientes disposiciones:

a) Supresión parcial del carácter potestativo de la puesta en práctica por los Municipios de los impuestos sobre solares y sobre el incremento del valor de los terrenos.

b) Levantamiento de la condición suspensiva (conectada a la finalización del régimen transitorio urbanístico) a que estaba sujeta la entrada en vigor de los citados impuestos y establecimiento de la clasificación del suelo con que ha de operarse en la aplicación de los impuestos en el referido régimen transitorio urbanístico.

c) Modificación parcial de la regulación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos en cuanto a exenciones y determinación del valor inicial.

El aspecto relevante ahora es, obviamente, el recogido en el apartado b) precedente y en él se concentra el comentario, sin perjuicio de necesarias alusiones al resto del contenido dispositivo de la norma que queda esquematizado.

Sin perjuicio de que la finalidad a que responde básicamente el Real Decreto-ley (la inmediata implantación del actual sistema impositivo municipal) deba conceptuarse positivamente por las razones más arriba ya apuntadas, lo cierto es que la concreta articulación de la aplicación de los impuestos adolece, a mi juicio, de errores. Ello aparte de que plantea otros problemas importantes, como el del alcance y

carácter transitorio o no de sus preceptos. Son estas circunstancias las que motivan el presente comentario.

## II. EL ALCANCE DE LAS DISPOSICIONES DEL REAL DECRETO-LEY

La Exposición de Motivos del Real Decreto-ley comienza precisamente explicitando el objetivo perseguido con la promulgación de éste: «impulsar la puesta en práctica, de forma inmediata, del impuesto sobre solares y la urgente aplicación del impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos». Tal como aparece formulada, pues, la finalidad normativa se sitúa en el plano de la aplicación de las normas reguladoras de los impuestos municipales, agotándose en él, es decir, sin alcanzar pretensiones innovadoras de estas últimas. Los diferentes calificativos empleados para precisar el objetivo legal con respecto a cada uno de los impuestos —«inmediato» en el caso del impuesto sobre solares y «urgente» en el del impuesto sobre incremento del solar de los terrenos— no expresan diversidad alguna en los medios a disponer para la consecución de aquél; más bien son lógica y realista consecuencia de la mayor complejidad de los mecanismos de aplicación (fundamentalmente la exigencia de la fijación periódica de los tipos unitarios del valor corriente en venta de los terrenos en todo el término municipal) del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.

Sin embargo, no todas las disposiciones que el propio preámbulo señala como precisas para lograr el fin propuesto parecen efectivamente necesarias al mismo. Dichas disposiciones son las siguientes:

1. Modificación del ámbito de discrecionalidad reservado a los Ayuntamientos para la puesta en práctica de los impuestos (que afecta al artículo 41 del Real Decreto 3250/1976).
2. Desaparición de los obstáculos legales que impedían la inmediata aplicación de tales impuestos (que afecta a las Disposiciones transitorias 4.ª y 5.ª del Real Decreto 3250/1976).
3. Supresión del sistema de corrección del valor inicial y del importe de las contribuciones especiales y mejoras permanentes a efectos de la aplicación del impuesto sobre incremento del valor de los terrenos (que afecta al artículo 92.5 del Real Decreto 3250/1976).

Ya de esta previa exposición de las medidas arbitradas se deduce fácilmente (deducción que, como seguidamente se verá, confirma el texto dispositivo de la norma) que sólo la segunda de ellas se mantiene dentro de los estrictos límites de la precisa relación instrumental con el objetivo expresamente fijado. Las dos restantes superan el nivel de incidencia en las previsiones de puesta en vigor de los impuestos para alcanzar la regulación sustantiva de éstos.

El artículo 41 del Real Decreto 3250/1976 (incluido entre las disposiciones generales de la imposición municipal autónoma) definía como potestativo el ejercicio por los Ayuntamientos de la autorización legal

de establecimiento de la imposición local autónoma, a título de regla general susceptible de excepciones expresas; sin perjuicio de que la posibilidad del acuerdo de limitaciones en las participaciones en los impuestos estatales para las Corporaciones locales que no utilizaran la totalidad de aquella imposición —asimismo prevista en el precepto— estuviera concebida como mecanismo de coacción indirecta para el efectivo uso de las facultades tributarias locales. Es evidente que la discrecionalidad así concedida a los Municipios formaba parte de la filosofía del sistema impositivo local y, por tanto, de la regulación sustantiva de éste. En teoría al menos, esta autonomía local en la implantación de los impuestos implicaba la posibilidad de la coordinación de las opciones de planeamiento del territorio municipal con la política fiscal urbanística. Pues bien, el artículo 1.º del Real Decreto-ley 15/1978 modifica la regulación comentada en los siguientes términos:

a) Suprime toda discrecionalidad en la implantación de los impuestos locales autónomos en los Municipios: 1) capitales de provincia; 2) los que tengan una población igual o superior a 20.000 habitantes, y 3) los que se determinen por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministerios de Hacienda y del Interior.

En principio, es decir, en tanto no sean incluidos por decisión puntual expresa en el último grupo, continúa siendo potestativo para los Municipios no capitales de provincia con población inferior a 20.000 habitantes el ejercicio de la autorización legal para la implantación de los impuestos locales autónomos.

b) Impone, además, a los Ayuntamientos para los que es ya preceptivo el uso de la imposición autónoma el deber de adoptar el acuerdo de establecimiento correspondiente en el plazo perentorio de los tres meses siguientes a la publicación del Real Decreto-ley (lo que significa que el plazo finó el día 9 de septiembre de 1978), sin perjuicio de que la aplicación efectiva de los impuestos no pueda tener lugar sino a partir del día 1 de enero de 1979.

Este deber se precisa ha de cumplirse «... de acuerdo con lo previsto en las Bases 24 y 27 de la Ley 41/1975, desarrolladas por el Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre. *con las modificaciones que en este Real Decreto-ley se establecen*». He aquí una expresa referencia al alcance de innovación del régimen sustantivo de la imposición local autónoma, no cubierto —como más arriba se ha dicho— por el objetivo declarado de la norma.

c) Todo lo anterior —la supresión de la discrecionalidad y la fijación de plazo para el establecimiento del sistema impositivo— se refiere exclusivamente a dos de los impuestos de dicho sistema: el que grava los solares y el que recae sobre el incremento del valor de los terrenos. En su consecuencia, para el resto de la imposición local autónoma (impuesto sobre la radicación, sobre la circulación de vehículos, sobre gastos suntuarios y sobre la publicidad) continúa rigiendo inalterado el artículo 41 del Real Decreto 3250/1976.

La alteración parcial y definitiva (es decir, en tanto permanezca vigente el Real Decreto-ley), por lo que respecta a los impuestos locales que venimos llamando urbanísticos, de uno de los elementos de su régimen sustantivo —la autonomía municipal en su establecimiento— es, pues, clara. No obstante y sin perjuicio de que su urgencia —cuando la iniciativa gubernamental data de principios de junio de 1978 y la efectiva implantación de los impuestos urbanísticos no puede tener lugar antes de 1 de enero de 1979— pueda ofrecer dudas, dicha modificación no reviste, desde un plano jurídico-formal y salvo en uno de sus aspectos, excesiva gravedad.

En efecto, según ya más arriba se dejó dicho, la autonomía municipal en el establecimiento de su imposición propia se configura en el artículo 41 del Real Decreto 3250/1976 como regla general susceptible de excepciones expresas. Ciertamente que, en los términos literales de dicho precepto, tales excepciones han de ser sólo las dispuestas «en las presentes normas», es decir, las aprobadas por el aludido Real Decreto, pero no parece seriamente objetable desde la perspectiva de la economía del sistema la introducción de excepciones a la regla de la autonomía por vía de otras normas con rango de Ley o, al menos, y como en el presente caso, con fuerza de Ley (aunque en este supuesto —como se ha adelantado— haya de estarse al juicio que merezca la real urgencia de este procedimiento). Prescindiendo de este último aspecto, el Real Decreto-ley 15/1978 ha venido a establecer, por tanto, una excepción al régimen de autonomía fiscal local prevista y posible dentro de la lógica de éste. Desde un punto de vista sustantivo, además, los límites iniciales de esta excepción (capitalidad de provincia o población de derecho igual o superior a 20.000 habitantes), aunque discutibles resultan razonables en atención a la situación urbanística del país.

Un juicio más severo, sin embargo, merece la prácticamente incondicionada habilitación al Gobierno para la ampliación de los límites iniciales de la excepción (sistema de lista para la inclusión en el régimen excepcional de Municipios en principio no comprendidos en el mismo). Hay aquí una deslegalización de la materia operada por simple Real Decreto-ley, basado en una urgencia más que dudosa en este punto.

El impuesto sobre incremento del valor de los terrenos sufre, en realidad, dos modificaciones, aunque el preámbulo del Real Decreto-ley sólo se refiera a una de ellas: la supresión del sistema de corrección del valor inicial al comienzo del período impositivo.

El artículo 3.º, 1, del Real Decreto-ley dispone, en efecto, la desaparición de las exenciones establecidas en el apartado 6, b) y c) de la Base 27 de la Ley 41/1975, y desarrolladas en el artículo 90. 2. del Real Decreto 3250/1976. Se trata de exenciones subjetivas que habían sido establecidas en favor del «Movimiento Nacional y sus entidades y organizaciones, así como la Organización Sindical, los Sindicatos y demás

entidades sindicales». Aun cuando tras la promulgación de las Leyes 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política; 19/1977, de 1 de abril, sobre derecho de asociación sindical; y el Real Decreto-ley 12/1977, de 8 de febrero, sobre derecho de asociación política (complementando la Ley 21/1976, de 14 de junio, sobre la misma materia) las organizaciones y entidades beneficiarias de las referidas exenciones debían entenderse virtualmente desaparecidas, la formal depuración del Real Decreto 3250/1976 de toda referencia a las mismas no deja de ser positiva. Así, pues, el Real Decreto-ley 15/1978 no plantea, en este punto, problema alguno.

Este Aspecto radicalmente diferente ofrece la derogación del sistema de corrección del valor inicial previsto en el apartado 11 de la Base 27 de la Ley 41/1975 y desarrollado en el artículo 92, 2, apartado 5 del Real Decreto 3250/1976. Y ello no sólo por dicha derogación (operada en el artículo 3.º, 2, del Real Decreto-ley), sino porque a ella se añade la autorización al Gobierno para la aplicación de correcciones monetarias, cuando razones de política económica así lo exijan, en la determinación del valor inicial (art. 4.º del Real Decreto-ley). El juicio que deben merecer estas disposiciones es francamente negativo. La gravedad de las mismas se pone de relieve si se tiene en cuenta que inciden en la determinación de la base liquidable del impuesto y, por lo tanto, en la mayor o menor presión fiscal que éste supone. Aun admitiendo en hipótesis que existiera urgencia para la no aplicación del sistema de corrección de los valores iniciales, ello sólo habría justificado todo lo más la suspensión de su aplicación en tanto se revisara por una Ley, pero en ningún caso su derogación sin más y su sustitución por una habilitación amplísima al Gobierno para regular la materia, deslegalizando así un materia reservada a las Cortes. Téngase en cuenta que para la consecución del objetivo del Real Decreto-ley —la inmediata puesta en práctica de los impuestos locales urbanísticos— no era en absoluto precisa con urgencia la derogación acordada, por cuanto para la aplicación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos sólo se requiere administrativamente la fijación de los precios unitarios del valor corriente en venta (que no es el inicial, sino el final) (7). Por ello era perfectamente factible —datando la iniciativa gubernamental del Real Decreto-ley de principios de junio de 1978 y no siendo factible la aplicación del impuesto hasta el día 1 de enero de 1979— la tramitación del pertinente proyecto de Ley ante las

(7) De acuerdo con el artículo 92.1, del Real Decreto 3250/1976, la base del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos es la diferencia entre el valor corriente en venta del terreno al comenzar (valor inicial) y al terminar (valor final) el período de imposición. Mientras el valor final ha de determinarse siempre conforme a las reglas establecidas en el número 2 del mismo precepto (la aplicación de las cuales conduce a la fijación periódica de los tipos unitarios del valor en cuestión de todos los terrenos del término municipal), el valor inicial puede establecerse —conforme al número 3 de idéntico precepto y a falta de estimación periódica del mismo— a partir del que conste en el correspondiente título de adquisición del transmitente o del que resulte de valoraciones oficiales practicadas en la época.

Cortes por lo que respecta a la cuestión del sistema de corrección del valor inicial.

De esta suerte puede afirmarse que en el caso de las disposiciones comentadas se ha hecho un uso excesivamente amplio de la posibilidad constitucional de innovación por el Gobierno del ordenamiento jurídico a través de la figura de Decretos-leyes. Tanto más cuanto que en el período constituyente en curso y a la vista de la regulación del Decreto-ley como norma con fuerza de Ley de vigencia provisional sometida de inmediato a la consideración de las Cortes—para su convalidación o derogación—en el Proyecto de Constitución en tramitación parlamentaria (8) parece obligado un uso moderado de las posibilidades que al Gobierno concede la Ley de Cortes aún vigente (9).

El artículo 3.º, 1, del Real Decreto-ley 15/1978, al propio tiempo que suprime las exenciones subjetivas al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos antes comentadas, dispone la derogación de las disposiciones transitorias cuarta y quinta del Real Decreto 3250/1976. El vacío provocado por esta derogación es colmado por las previsiones del artículo 2.º del propio Real Decreto-ley, que pueden sintetizarse así:

a) La aplicación de los impuestos urbanísticos no queda subordinada a la aprobación de los planes de ordenación o normas comple-

(8) El artículo 80 del Anteproyecto de Constitución, tal como fue dictaminado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas («Boletín Oficial de las Cortes» número 121, del día 1 de julio de 1978), establece lo siguiente:

«1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones centrales del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general.

2. Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.»

Ha de anotarse aquí, además, cómo a través del Proyecto de Ley sobre valoración del suelo y medidas para la ejecución del planeamiento urbanístico remitido recientemente por el Gobierno al Congreso de los Diputados («Boletín Oficial de las Cortes» núm. 138, del día 1 de agosto de 1978) pretende «legalizarse» el Real Decreto-ley 15/1978. En el artículo 1, 3, de dicho Proyecto de Ley se dice textualmente:

«3. Las referencias de este título al tipo impositivo del Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos deben entenderse hechas al definido en las Ordenanzas Fiscales de las Corporaciones locales, de acuerdo con lo dispuesto por el Real Decreto 3250/1976, sobre ingresos de las Corporaciones locales y demás disposiciones que lo desarrollen o modifiquen.»

(9) La Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, se limitó—en su Disposición transitoria segunda, apartado 1.º— a alterar la composición de la Comisión prevista en el artículo 13 de la Ley de Cortes, prescribiendo expresamente que dicha Comisión—en su nueva composición—asumiría «las funciones que el artículo 13 de la Ley de Cortes encomienda a la Comisión que en él se menciona».

mentarias y subsidiarias o, en su caso, de los proyectos de delimitación del suelo urbano conforme a la vigente Ley del Suelo, es decir, deja de estar supeditada a la culminación —en cada término municipal— del proceso de transición hacia la total y efectiva vigencia del ordenamiento urbanístico reformado.

b) Hasta tanto la aprobación de los referidos instrumentos urbanísticos tiene lugar, la aplicación de los impuestos se verifica con arreglo a las clasificaciones de suelo que al efecto se establecen.

Este es el contenido dispositivo del Real Decreto-ley directamente dirigido a la consecución del objetivo de la inmediata puesta en práctica de los impuestos locales urbanísticos y, por tanto, el que aquí específicamente nos interesa. A diferencia de las medidas antes estudiadas, ésta tiene únicamente un alcance transitorio: su vigencia está condicionada a la adaptación a la actual Ley del Suelo de los Planes Generales de Ordenación anteriores a la misma o, en su caso, a la aprobación *ex novo* de dichos Planes o de proyectos de delimitación del suelo urbano. Producida la adaptación o la aprobación a'udidas deja automáticamente de regir el artículo 2.º del Real Decreto-ley por entrada en vigor plena de los preceptos correspondientes del Real Decreto 3250/1976. Ahora bien, por estar ligado este régimen transitorio al establecido para el ordenamiento urbanístico, el cese de su vigencia tiene las mismas características que concurren en el de este último y que he puesto de relieve en un trabajo dedicado específicamente a' mismo (10). En definitiva, tales características se reconducen a que la finalización del régimen transitorio no tiene lugar de una vez y con carácter general para todo el territorio nacional, sino de forma progresiva y puntual en cada uno de los términos municipales, a medida que la situación de la ordenación urbanística de éstos se acomode a la Ley del Suelo.

### III. LA APLICACIÓN DE LOS IMPUESTOS LOCALES URBANÍSTICOS Y LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN EL PERÍODO TRANSITORIO

El artículo 2.º del Real Decreto-ley 15/1978 supone, como al principio se adelantó, una solución al problema de la aplicación de los impuestos locales urbanísticos en la fase en que aún no es efectiva la clasificación de' suelo establecida por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley del Suelo por falta de aprobación de los pertinentes instrumentos urbanísticos; solución más coherente que la adoptada por el Real Decreto 3250/1976 y que se basa en la utilización de una clasificación de' suelo transitoria a los efectos exclusivos de aquella aplicación.

El recurso a este arbitrio era del todo indispensable, ya que de un lado el impuesto sobre solares —además de éstos— grava los te-

(10) *Vid.* mi trabajo ya citado *El Derecho transitorio de la reforma urbanística*.

terrenos que estén clasificados como urbanos o urbanizables programados o vayan adquiriendo esta última condición, y de otro lado en el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos idénticas clasificaciones urbanísticas—junto a la condición de solar—impiden la exclusión de la sujeción al mismo de los terrenos dedicados a explotación agrícola, ganadera, forestal o minera. La clasificación que el precepto comentado establece es la siguiente:

a) Se consideran como suelo urbano los terrenos en que concurren las circunstancias de hecho previstas en los artículos 78 y 81, 2, de la Ley del Suelo vigente.

b) Se equiparan a suelo urbanizable los terrenos clasificados como de reserva urbana «en los programas de actuación o en planos parciales que contengan los planes generales aprobados conforme a la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, incluso en sus adiciones y modificaciones».

Si bien la solución transitoria en sí misma es acertada por las razones ya apuntadas al principio de este comentario, no puede decirse otro tanto de su concreta instrumentación.

En cuanto que la idea básica de la misma reside en hacer posible el establecimiento de los impuestos locales urbanísticos durante el período de transición a la plena vigencia del actual ordenamiento urbanístico, es decir, cuando aún no es efectiva la clasificación del suelo por éste prevista mediante la fijación de una clasificación del suelo transitoria aplicable a dichos efectos y siendo así que la sujeción del suelo a los citados impuestos es consecuencia de sus condiciones y expectativas urbanísticas, es evidente que la aludida fijación de una clasificación transitoria no puede ser arbitraria, sino coherente con la real urbanística que corresponda al suelo. Sin embargo, la operada por el artículo 2.º del Real Decreto-ley no reúne estas características.

### 1. *El suelo urbano*

El suelo urbano está constituido por los terrenos en los que concurren las circunstancias de hecho a que se refieren los artículos 78 y 81, 2, de la actual Ley del Suelo.

Por de pronto, la remisión al artículo 78 constituye un claro contrasentido, porque se está intentando establecer una clasificación válida entretanto se produzca la aprobación del planeamiento municipal general conforme a la nueva Ley del Suelo (adaptado simplemente a ella o formulado enteramente con arreglo a la misma) y el precepto legal se refiere cabalmente a la clasificación resultante de dicho planeamiento. En su consecuencia, esta remisión es absolutamente inoperante por inaplicabilidad del precepto remitido. El hecho, sin embargo, de que vaya acompañada de otra al artículo 81, 2, de la misma Ley del Suelo, precepto que regula la clasificación del suelo en los Muni-

cipios sin planeamiento general, permite deducir el propósito que late en ella, sin perjuicio de su incorrección técnica expuesta: hacer inmediatamente operativa a efectos impositivos la clasificación de suelo urbano del planeamiento general que esté vigente en el periodo transitorio considerado. En otro caso, habría que admitir una irreductible e inexplicable contradicción entre la remisión al artículo 78 de la Ley del Suelo y la prescripción previa que señala precisamente su alcance, a saber, la de que aquella remisión y la clasificación que de la misma resulta operan «hasta que éstos (los respectivos planes de ordenación adaptados o establecidos ya conforme a la Ley del Suelo de 1976) sean aprobados».

Por ello, la formulación normativa del aludido propósito debería haberse apoyado en el régimen transitorio de la reforma urbanística de 1975. Este régimen descansa —como he señalado en otro lugar (11)— en el juego equilibrado del principio o regla general de la irretroactividad del nuevo ordenamiento y de su excepción—inmediata aplicación de este último—. Es precisamente en materia de planeamiento, a la que se refieren principalmente las tres primeras disposiciones transitorias de la Ley de Reforma de la Ley del Suelo de 1975, donde el principio o regla general adquiere mayor intensidad. Ello significa respecto al planeamiento municipal general (que es el que aquí interesa, como único instrumento urbanístico capaz de operar la clasificación del suelo), la aceptación de la vigencia de los existentes a la entrada en vigor de la citada Ley, sin perjuicio de la previsión de su obligada adaptación a las nuevas disposiciones legales; permanencia de este planeamiento que resulta sin más de la primera de las disposiciones transitorias aludidas, en cuanto impone—a plazo fijo—la referida adaptación.

Subsistiendo en el periodo transitorio los planes generales municipales anteriores a la reforma urbanística y, consecuentemente, sus determinaciones relativas a la clasificación del suelo, a ésta pudo y debió remitirse el Real Decreto-ley 15/1978 a los efectos de la identificación del suelo urbano sujeto a la imposición local autónoma a que se refiere.

En realidad es a esta solución a la que, en último término y en una interpretación constructiva del artículo 2.º del Real Decreto-ley supradadora de sus deficiencias técnicas, parece deberá estarse en la aplicación durante el periodo transitorio de los impuestos urbanísticos. Pues a ella se llega igualmente, desde un punto de vista sustantivo, de la conjugación de la remisión al artículo 78 de la vigente Ley del Suelo con la posterior equiparación a suelo urbanizable (debe enten-

(11) Vid. mi trabajo ya citado *El Derecho transitorio de la reforma urbanística*. También, sobre este tema, Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *La Reforma de la Ley del Suelo y el periodo de transición*, Cercha, «Revista del Consejo Superior de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos», núm. 18, primer trimestre de 1976, pp. 26 y ss.

derse programado) de los terrenos clasificados de reserva urbana. De un lado, la hipotética utilización de los criterios materiales para operar la clasificación del suelo urbano contenidos en el artículo 2.º del Real Decreto-ley conduciría a la consideración como tal a efectos fiscales aproximadamente del suelo que ya ostente tal condición en los Planes Generales por aplicación de los apartados *a)* y *b)* del artículo 63, 1, de la Ley del Suelo de 1956 (12). Y de otro lado, con la sujeción a la imposición local urbanística del suelo de reserva urbana ordenado por Plan Parcial, si bien por la vía de su equiparación a suelo urbanizable y no —como hubiera sido lo correcto— por la de su conceptualización como urbano, se está haciendo referencia al último de los supuestos determinantes de la clasificación del suelo como urbano del artículo 63, 1, de la Ley del Suelo de 1956 (13).

En definitiva, pues, la aplicación estricta del artículo 2.º del Real Decreto-ley 15/1978 no conduciría en ningún caso, respecto al suelo urbano en el período transitorio, a un ámbito territorial de aplicación de los impuestos locales urbanísticos sustancialmente distinto al que derivaría de la simple aplicación de la clasificación contenida en los Planes Generales. Con la desventaja, además, de que —en supuestos límite (pero que pueden no ser infrecuentes)— la calificación hecha a efectos fiscales puede llegar a ser discrepante con la que el suelo tenga urbanísticamente.

En último término, aboga por la interpretación superadora de las deficiencias técnicas del artículo 2.º del Real Decreto-ley aquí propugnada el hecho mismo de que este precepto se atenga estrictamente, para la determinación del suelo sujeto a la imposición local urbanística por sus expectativas consolidadas de transformación en urbano, a la clasificación resultante del planeamiento en vigencia transitoria (inciso final del precepto).

## 2. El suelo urbanizable programado

Una primera incorrección técnica (mejor podría calificarse de imprecisión) salta a la vista en la regulación de este supuesto. El artículo 2.º del Real Decreto-ley utiliza el concepto de «suelo urbanizable»

(12) Conforme al apartado *a)* del artículo 63, 1, de la Ley del Suelo de 1956 formaban parte del suelo urbano los terrenos comprendidos en el perímetro del casco de la población; casco que el artículo 12, 4, del mismo texto legal hacía comprender los sectores urbanizados a medida que la construcción ocupara dos terceras partes de la superficie edificable del polígono.

Y a tenor del apartado *b)* del mismo artículo 63, 1, antes citado, formaban también parte del suelo urbano los terrenos que estuvieran urbanizados.

Por tanto, los criterios materiales de clasificación utilizados en estos preceptos no son sustancialmente diversos de los empleados por los apartados *a)* y *b)* del artículo 78 de la vigente Ley del Suelo, sin perjuicio de las novedades introducidas por éstos.

(13) El artículo 63, 1, *c)* de la Ley del Suelo de 1956 incluía en suelo urbano los terrenos que, aun sin urbanizar, se hallaren enclavados en sectores para los que ya existiera aprobado Plan Parcial de Ordenación.

como término de referencia para establecer la equiparación al sistema de clasificación del suelo actual de las aún subsistentes en el planeamiento del régimen legal de 1956. Pero en la regulación de la imposición local autónoma establecida por el Real Decreto 3250/1976, de cuya aplicación se trata, no todo el suelo urbanizable, sino tan sólo el «urbanizable programado» es susceptible del tratamiento fiscal a que se refiere el Real Decreto-ley. Como quiera que, con toda evidencia, éste no pretende una ampliación del suelo sujeto a la imposición local urbanística, ha de entenderse forzosamente que la omisión del calificativo «programado» no es intencionada y consciente, sino debida a un simple error. La clase de suelo a que se refiere la norma no es otra, pues, que la de suelo urbanizable programado.

El suelo que se equipara a urbanizable programado es el siguiente:

a) El clasificado como de reserva urbana en «planes parciales que contengan los planes generales aprobados conforme a la Ley del suelo de 12 de mayo de 1956».

Esta equiparación es claramente incorrecta, según se ha adelantado ya al tratar el suelo urbano (categoría en la que debería haberse incluido este suelo). El suelo de reserva urbana con Plan Parcial aprobado era a todos los efectos, por el solo hecho de la aprobación de dicho Plan y bajo el régimen legal de 1956 (14), suelo urbano. La vigencia del planeamiento parcial formulado con arreglo a dicho régimen legal a pesar de la reforma urbanística operada por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, derivada del Derecho transitorio de esta misma reforma, implica de suyo la efectividad actual y asimismo transitoria de la clasificación del suelo resultante de este planeamiento. En la medida en que la equiparación ahora comentada consiste en una traducción de dicha clasificación al esquema conceptual jurídico vigente sin alterar su contenido sustantivo, debería haberse encajado aquélla en la categoría de éste que se correspondiera realmente con sus efectos propios, es decir, en la de suelo urbano.

En cualquier caso esta incorrección no tiene mayores consecuencias sustantivas, pues en los impuestos locales sobre solares y sobre el incremento del valor de los terrenos la clasificación del suelo reduce su función a la determinación de los bienes sujetos a dichos impuestos (estando sujetos a los mismos tanto el suelo urbano como el urbanizable programado), sin que tenga influencia alguna en el tratamiento fiscal de tales bienes, que no es diverso por razón de su clasificación urbanística.

b) El suelo clasificado como de reserva urbana «en los programas de actuación... que contengan los planes generales aprobados conforme a la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956».

---

(14) Vid. la nota anterior.

Aquí la equiparación a suelo urbanizable (programado) es plenamente acertada. Es más, tal equiparación debía haberse reducido —como ya se ha apuntado anteriormente— a este suelo. Sólo cabe apreciar una incorrección de escasa trascendencia, a saber, la alusión a los programas de actuación como documento del planeamiento general en vigencia transitoria en que se contiene la clasificación del suelo. Ciertamente que el artículo 9.º, 2, f) de la Ley del Suelo de 1956 (regulador de la documentación integrante de los Planes Generales, especificaba que el programa de actuación había de referirse al «desarrollo de los planes parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras», pero no lo es menos que las determinaciones de este documento relativas al régimen del suelo no eran de carácter sustantivo, sino comprensivas más bien de aquellas que debían situar dicho régimen en el contexto de las previsiones temporales en orden al cumplimiento del Plan. La clasificación del suelo venía establecida (como por demás continúa siéndolo en el régimen legal vigente) en los planos de ordenación previstos en el apartado c) del precepto legal citado; planos que estaban necesariamente referidos a todos los extremos de obligatoria consideración por la ordenación a establecer por el Plan General.

Pero, como se advirtió ya, esta incorrección del texto del Real Decreto-ley 15/1978 carece de importancia. Su artículo 2.º se entiende, en este punto, perfectamente. El suelo clasificado de reserva urbana en el planeamiento general en vigencia transitoria se equipara, a los efectos de la inmediata puesta en práctica de los impuestos locales urbanísticos, al suelo urbanizable (programado).

#### IV. UNA ÚLTIMA CUESTIÓN: ¿DESCONGELA EL REAL DECRETO-LEY EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL EN VIGENCIA TRANSITORIA?

El artículo 2.º del Real Decreto-ley 15/1978 contiene un inciso final en apariencia inocuo, pero que tomado en su puro tenor literal podría tener un alcance realmente importante. Al establecer la equiparación a suelo urbanizable (programado) del clasificado de reserva urbana en Planes Generales aprobados con arreglo a la Ley del Suelo de 1956, precisa—respecto de éstos—«incluso en sus adiciones y modificaciones».

Siendo así que el precepto se está refiriendo al planeamiento general en vigencia transitoria tras la promulgación de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, la comprensión en tal referencia de las «adiciones o modificaciones» del mismo planeamiento resulta sorprendente, toda vez que la sujeción de éste por aquel texto legal—disposición transitoria primera del mismo—a un mandato de adaptación al nuevo ordenamiento urbanístico (en la que se contiene la aceptación de su subsistencia transitoria) significó cabalmente la congelación del proceso de formulación de opciones de ordenación a este nivel (bien sea

por la vía de la redacción de nuevos Planes, bien por la de revisión o modificación de los existentes), con arreglo a la Ley del Suelo de 1956. Así fue interpretado por el entonces Ministerio de la Vivienda (hoy Obras Públicas y Urbanismo) en su Circular 2/1975 dedicada precisamente a los problemas planteados por el régimen transitorio urbanístico. La Circular, al tratar de la adaptación a la nueva legalidad de los Planes Generales, señaló que «Este mandato impide la revisión de los Planes Generales con arreglo a la Ley de 12 de mayo de 1956, por lo que aquellas Corporaciones o entidades urbanísticas especiales que tuvieran en curso de revisión un Plan general deberán suspender el procedimiento para proceder a la adaptación prevista en esta Disposición transitoria y a su tramitación con arreglo a la misma» (15).

Pues bien, el inciso final del artículo 2.º del Real Decreto-ley 15/1978 —tomado en su pura literalidad y considerado desde una posición interesada— parece desbloquear la situación del planeamiento general comprendido en la disposición transitoria primera de la Ley del Suelo vigente o, cuando menos, sancionar una interpretación de ésta radicalmente contraria a la que se acaba de exponer. Sin embargo, no parece posible reconocer al precepto tal alcance, por las siguientes razones:

a) Su propia insuficiencia. Se trata de un mero inciso final, de cuyo texto literal no resulta sin más su alcance, por lo que es aventurado colegir del mismo una voluntad normativa de innovación o, al menos, precisión o concreción del Derecho transitorio urbanístico.

b) Su ubicación en una norma, el Real Decreto-ley 15/1978, relativa a los ingresos de las Corporaciones locales (aplicación inmediata de unos concretos ingresos municipales, los derivados de la imposición local urbanística, y dotación transitoria con créditos extraordinarios de los presupuestos especiales de urbanismo). Su contexto sistemático, pues, no permite interpretar el precepto de forma extensiva, entendiéndolo capaz de incidir sobre el ordenamiento urbanístico. Tanto más si se tiene en cuenta la insuficiencia del mismo, antes concretada; y

c) Su pertenencia, por último, a un precepto que en este punto (la equiparación de la clasificación actual y transitoria del suelo como de reserva urbana a la de urbanizable programado) carece de toda finalidad innovadora en cuanto que trata exclusivamente de resolver un puro problema de aplicación, durante el período transitorio, de la normativa reguladora de la imposición local urbanística. En este sentido, la interpretación más plausible del inciso final comentado es la de su consideración como pura fórmula dirigida a agotar cualesquiera

---

(15) En mi anterior trabajo, dedicado al Derecho transitorio urbanístico, ya citado en la nota núm. 6, mantuve la interpretación ahora aquí expuesta, coincidente con la establecida por la expresada Circular del entonces Ministerio de la Vivienda. Opinión al parecer discrepante con esta interpretación ha sido expuesta por Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, en «La Reforma de la Ley del Suelo y el período de transición», *op. cit.*

situaciones del planeamiento general en vigencia transitoria. Esta fórmula concluye su función precisamente en tan amplio acotamiento del supuesto previsto por el propio precepto, sin que por sí misma le pueda ser atribuido mayor alcance. En especial, debe entenderse ajena a todo planteamiento de la posibilidad misma en Derecho de las situaciones a que se refiere como puro arbitrio para realizar aquel acotamiento; cuestión que deberá continuar recibiendo respuesta a la luz del Derecho transitorio urbanístico.

Luciano PAREJO ALFONSO

