

La Ley de medidas urgentes en materia de suelo de la Comunidad de Madrid

Tras la insatisfacción generalizada ante el Texto Refundido de 26 de junio de 1992, la sentencia 61/1997 dejó un vacío casi absoluto en el derecho urbanístico. Sin embargo, a juicio del autor, el legislador hizo frente a esta situación reviviendo la legalidad que antes condenaba.

Este fue el caso de la Ley de medidas urgentes de la Comunidad de Madrid, analizada en este artículo.

La Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional dio paso a una situación llena de contradicciones. Por una parte, estaba hasta entonces en vigor el Texto Refundido de 26 de junio de 1992. Del mismo, casi desde su aparición, se había generalizado un estado de opinión, claramente orientado hacia la inaplicabilidad real de este conjunto normativo; su gran complejidad, la aparente falta de realismo en la que se situaba el legislador, preconizaba dificultades casi insalvables para el quehacer diario del urbanismo.

En realidad, la reforma de 1990 y el Texto Refundido de 1992, venían a ser el hito último de una evolución que arranca desde los propios orígenes de nuestro derecho urbanístico. Una legalidad que, denonadamente, intentaba asentar el desarrollo del urbanismo sobre una vigencia efectiva del principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas derivadas de la urbanización. Si se observa con alguna atención el desarrollo legislativo que va entre el 12 de mayo de 1956, la primera Ley del Suelo, y el 26 de julio de 1992, se puede detectar sin dificultad un pensamiento que camina, paso a paso, apurando la dialéctica de las ideas; entre ellas, insistamos, la de la distribución equitativa de beneficios y cargas.

VACIO ABSOLUTO

Existían en este aspecto, dos problemas que dejaba sin resolver el texto intermedio de 1976. Por un lado, la aplicación de las ideas redistributivas, con absoluta claridad, en el suelo urbano; por otro, incorporar, más o menos claramente, el coste de los sistemas generales a las plusvalías derivadas de la urbanización. Entre 1966 y 1990, la práctica del urbanismo intentó hacer frente a la redistribu-

ción de beneficios y cargas en el suelo urbano, a través del mecanismo de las TAU. La reforma de 1990 se hace cargo de esta evolución y lleva a la Ley aquellos intentos de la práctica. Aparecen, así, las áreas de reparto y la generalización del aprovechamiento medio, ahora denominado aprovechamiento tipo. Además, la contemplación directa de la problemática de los sistemas generales, superando la expropiación como solución, se hizo presente en la norma reglamentaria que sigue al texto refundido de 1976: se hacía posible que los propietarios del suelo denominados sistemas generales, fueran trasladados a polígonos con un exceso de aprovechamiento, encontrando en ellos el valor equivalente a su propiedad en el terreno primitivo. La reforma de 1992 abre la posibilidad de que los sistemas generales, en la proporción correspondiente, puedan quedar incluidos en las unidades delimitadas para la ejecución urbanística.

Estando en esta situación, la sentencia 61/1997 deja un vacío riguroso, y casi absoluto, en el derecho urbanístico. Como remedio, vuelve el texto refundido de 21 de Abril de 1976, considerándolo como un derecho estatal supletorio que podría aplicarse, en la medida en la que es anterior a la Constitución. El planteamiento rigurosamente formal de la Sentencia, en punto a la realidad legislativa existente, parecía abrir un momento de reflexión generalizada, momento que podría, quizá, permitir la ya señalada dialéctica del legislador que había sido apurada en el texto de 1992.

El clamor frente a una legalidad prácticamente axfisiante de muchas iniciativas y extraordinariamente complicada de aplicar, no motivó, sin embargo, una respuesta inmediata para el replanteamiento de la legalidad urbanística. Muy al contrario, son los actores llamados a

Luis Morell

cubrir el vacío, el legislador de cada Comunidad Autónoma, el que sin más, hace frente a la situación reviviendo la legalidad reiteradamente condenada unos días antes. Recoge del Texto refundido de 1992 aquello que había sido objeto de incorporación en la Ley de 1990. El legislador Autonómico, en estas medidas urgentes, que se han tomado aquí y allá, a lo que ya estaba en 1976, añade las innovaciones producidas en 1990. Así, el legislador de la Comunidad de Madrid.

La Ley de medidas urgentes se abre con un Título Primero dedicado al establecimiento de las áreas de reparto y la figura del aprovechamiento tipo. Se añade, pues, el mecanismo redistributivo que incorporó a la evolución legislativa la reforma de 1990. Ciertamente, este Título Primero añade algunas innovaciones de interés, derivadas precisamente de la práctica de la reforma de 1990. Son, en realidad, perfilados de carácter técnico para que puedan sortearse algunos de los problemas surgidos de la aplicación del sistema de áreas de reparto y aprovechamiento tipo.

APROVECHAMIENTO

El Título Segundo de la Ley se refiere a la ejecución del planeamiento. La distinción capital vuelve a ser la que separa las actuaciones asistemáticas y las que se llevan a cabo mediante unidades de ejecución. Las actuaciones asistemáticas en suelo urbano plantean la problemática del ajuste entre el aprovechamiento susceptible de aprobación, y el que tenga cada propietario, según sea mayor o menor que aquel. En este caso, la técnica de las transferencias de aprovechamiento sigue lo establecido en el Texto Refundido de 1992. En las actuaciones mediante unidades de ejecu-

ción, la Ley de la Comunidad de Madrid parte de la idea capital de la reforma de 1990, simplemente columbrada en las normas reglamentarias de 1976. Es decir, teniendo en cuenta la diferencia entre las unidades con exceso o con defecto de aprovechamiento, permite asignar a las situaciones de exceso el aprovechamiento propio de los suelos para sistemas generales y las hipótesis de defecto de aprovechamiento apropiable. La expropiación se tiene aquí en cuenta, únicamente desde el punto de vista de la valoración de los suelos a expropiar.

SUELO URBANO Y URBANIZABLE

Se sigue la directriz, establecida en 1990, de valorar el suelo destinado a sistemas generales, a obtener mediante expropiación, refiriendo a su superficie el 75% del aprovechamiento tipo del área de reparto en que estén inscritos. En suelo urbanizable se referirá solamente el 50%. La misma regla del 75 o el 50 %, para la constitución y ampliación del Patrimonio Municipal o autónomo del suelo, o para la construcción de viviendas de protección oficial. Añade finalmente la Ley un Título Tercero dedicado al régimen de suelo urbano y urbanizable. Convendría señalar, a este respecto, que el legislador aparta del sistema de transferencias y cesiones de aprovechamiento aquellas unidades de ejecución delimitadas en suelo urbano, cuyo objeto sea reforma, renovación o mejora, y las obras de rehabilitación y sustitución edificatoria sin aumento de volumen. En lo demás, esta Ley vuelve a contemplar en toda su amplitud la metamorfosis de la propiedad urbana, referida al suelo urbano y urbanizable: concretando los modos en que las propiedades primitivas se materializaban y, en su nueva sede, se incardina el derecho al aprove-

chamiento urbanístico. Quiere, finalmente el legislador atender a la dinámica típica de la reforma de 1990, en la que se vinculan las facultades que obtiene el propietario al cumplimiento de los deberes legalmente establecidos, singularmente la licencia y los plazos en ella establecidos.

El legislador incluye unas Disposiciones Adicionales y una Transitoria Unica. La normativa Transitoria se ocupa de los Planes, atendiendo al estado de elaboración y ejecución en que se encuentren. A efectos de clarifica, se señala que, si los mismos no estuvieran definitivamente aprobados a la entrada en vigor de esta Ley, se continúan tramitando y se aprobarán según la normativa aplicada para su aprobación inicial. No obstante, se ajustan a esta Ley los Planes que estuvieran en tramitación durante el periodo que media entre la anulación de la Ley estatal, por la sentencia constitucional, y la entrada en vigor de la Comunidad de Madrid. Aprobados los planes, su ejecución se rige por lo dispuesto en la presente Ley y las demás que sean de aplicación.

Las Disposiciones Adicionales, por su parte, plantean el ámbito real de aplicación de las técnicas de constitución de áreas de reparto y calculo de aprovechamiento tipo y del susceptible de aplicación. Se establece el grandiente entre los Municipios superiores a 50.000 habitantes, en los que se aplicará sin restricciones; también a los comprendidos entre 15.000 y 50.000, salvo que las circunstancias no lo aconsejen, y así lo disponga el consejo de gobierno de la Comunidad de Madrid. En los de población inferior a 15.000 habitantes, esas mismas normas no serán obligatorias en suelo urbano, salvo que así lo disponga el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.