

El régimen del suelo periférico de las ciudades

El tratamiento jurídico del suelo que constituye la periferia de las ciudades –especialmente el de las grandes poblaciones– plantea, en primer término, el de establecer su clasificación urbanística en alguno de los tipos y categorías de la vigente Ley del Suelo.

En algunas ocasiones, los terrenos periféricos son el producto de una actuación ordenada, un plan urbanístico del que haya resultado un asentamiento (residencial o industrial) que dispone de unos servicios urbanísticos adecuados. Pero, con mayor frecuencia, los terrenos que rodean las ciudades presentan un estado urbanístico realmente deficiente o al menos insuficiente. Sin que llegue a producirse un corte radical con la trama urbana, sin que puedan considerarse como terrenos caracterizadamente rústicos en razón de sus valores agrícolas o de otra especie: la ciudad empieza a disgregarse; el tejido urbano aparece desconexo; los servicios urbanísticos son precarios o inexistentes; la edificación, normalmente de reducida altura, muchas veces descoyuntada, presente una ínfima calidad constructiva; las vías públicas apenas son otra cosa que un esquema de alineaciones constantemente quebrantado. La ciudad termina sin que, por el contrario, aparezca netamente diferenciado el “ager”.

Cabe preguntarse, pues, en primer término sobre la clasificación que debe darse a los terrenos que en tales situaciones puedan encontrarse.

En una aplicación estricta de los preceptos legales –fundamentalmente del artículo 10 de la vigente Ley del Suelo– los terrenos que se encuentren en tal situación habrán de ser clasificados como suelo urbano, pues en la mayor parte de los supuestos reunirán alguna de las circunstancias exigidas por la Ley: concurrencia de los servicios urbanísticos enunciados en dicho precepto o consolidación de la edificación por ocupar más de dos terceras partes de los espacios aptos para la misma. El Plan General habrá de incluir, pues, dichos terrenos como suelo urbano. El Tribunal Supremo, en aplicación de este precepto legal –antes artículo 78 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976– ha declarado repetidamente que dicho artículo tipifica un supuesto de aplicación reglada, de forma tal que no corresponde al libre o voluntario arbitrio del planificador incluir o excluir un determinado terreno como suelo urbano, sino que en cada caso ha de llevarse simplemente una operación de comprobación sobre si se dan o no los requisitos exigidos por la Ley. La clasificación de un suelo como urbano es consecuencia de un imperativo legal. El Plan General habrá de clasificar, pues, estos terrenos como suelo urbano, más que como suelo urbanizable, en la mayor parte de los supuestos.

Ahora bien, esta determinación exige, como primera medida, que el propio Plan General establezca su ordenación detallada, a menos que la misma se remita a uno o varios Planes Especiales de Reforma Interior. En cualquiera de los dos casos, el problema que, a continuación se presenta, es siempre el mismo.

¿Con arreglo a qué criterios debe llevarse a efecto su gestión?

La respuesta que nos ofrece la actual Ley del Suelo no es satisfactoria, por la rigidez de sus propios planteamientos conceptuales. La

nueva Ley, en efecto, a diferencia de la anterior en la que se distinguía netamente –así lo proclamaba su Exposición de Motivos– y así resultaba de su articulado– el régimen del suelo urbano del propio del suelo urbanizable programado, permitía aplicar al suelo urbano un tratamiento cualificado y diferenciado, “ad hoc” para cada área en la que fuese preciso intervenir, o simplemente constituyese el soporte material de una actuación edificatoria. La nueva Ley, sin embargo, al haber establecido el mismo catálogo de deberes y de derechos para el suelo urbanizable que para el suelo urbano, olvidando que éste es ya un producto de la historia –la historia urbanística–, asigna a este suelo un rígido contenido jurídico e impone un régimen de gestión que suscita graves dificultades.

En efecto, la aplicación del llamado Aprovechamiento tipo del Área de reparto en el que estén incluidos dichos términos –área constituida, a veces, por una gran extensión, cuyas características urbanísticas tienen que ver con el suelo en que se actúa–; la exigencia de someter dichos terrenos a un proceso de reordenación de la propiedad, lo que puede ser prácticamente imposible en los casos en que se trate de muchos propietarios de pequeñas parcelas; la imposición de cesiones de suelo, en favor de la Administración no sólo para dotaciones públicas sino también para aprovechamientos lucrativos (quince por ciento del aprovechamiento tipo) y todas las demás consecuencias que se derivan de la Ley, determinan que, o bien la actuación urbanística resulta inviable, o bien han de sacrificarse injustificadamente los derechos de los pequeños propietarios que no encuentran compensación práctica a su aportación (a veces, se trata de una carga que no pueden por sí solos soportar).

Por todo ello sería conveniente introducir alguna reforma legislativa, bien en el sentido de introducir una clasificación de suelo intermedia entre el suelo urbano y el urbanizable, diferenciando el régimen del suelo urbano del régimen del suelo urbanizable, en la que pueda albergarse este tipo de suelo periférico; bien en el sentido de excluir la gestión de este suelo de las Áreas de reparto y de los Aprovechamientos tipo generales propios de las mismas, con objeto de adaptar su gestión a las necesidades concretas de los terrenos de que se trate; bien en suprimir –ésto parece necesario– la cesión del quince por ciento del aprovechamiento tipo; bien en el sentido de habilitar actuaciones que, sin necesidad de llevar a cabo operaciones integrales de reordenación jurídica de la propiedad, puedan llevarse a cabo mediante la cesión, sucesiva o simultánea, de los terrenos que sean estrictamente necesarios para dotaciones públicas, especialmente, viales y zonas verdes públicas.

Pedro Sanz Boixareu

Luis Morell

Luis María Enríquez de Salamanca

Francisco Perales