

SOBRE LA REVISIÓN DEL PROGRAMA DEL PLAN GENERAL

Todo Plan de ordenación urbana, y de modo particular el Plan General, ofrece una doble dimensión. Por una parte, en su consideración normativa, el Plan establece de modo vinculante un conjunto de reglas, expresadas en determinaciones gráficas y en normas escritas, que configuran el contenido urbanístico del derecho de propiedad, y establecen la ordenación de los terrenos con la asignación de usos y señalamiento de aprovechamiento, obligando, por igual, a la Administración pública y a los particulares. En su aspecto temporal, los Planes de ordenación señalan, además, los plazos pertinentes para la ejecución de sus previsiones.

Esta dimensión, en virtud de la cual el propio Plan programa en el tiempo sus propias actuaciones, no deja de tener consecuencias jurídicas. No se trata de un simple propósito del Plan como si de una regla de "buena administración" se tratase. Es algo más. Es la expresión de que el Plan de ordenación se aprueba para que se lleven a cabo sus previsiones —lo que le diferencia de la simple proposición normativa— y para que éstas se cumplan en un tiempo determinado. La ley sanciona este aspecto —realmente esencial en la comprensión jurídica del Plan de ordenación urbana— asignando incluso consecuencias indemnizatorias en favor de los afectados, si la Administración modifica las determinaciones del Plan, en perjuicio de los interesados, antes de que se cumplan los plazos establecidos para su ejecución. Tal es el sentido del artículo 87.2 de la vigente Ley del Suelo, que no sólo expresa una garantía del derecho de propiedad, sino que, sobre todo, pone de relieve la dimensión temporal y programadora de los Planes de ordenación, desde la perspectiva rigurosa del interés general.

La programación temporal de las determinaciones del Plan no se limita a uno de los tipos de suelo previstos en la Ley, el llamado suelo urbanizable programado. Tiene un carácter más amplio, pues también cabe establecer previsiones temporales para la actuación en suelo urbano, o para la ejecución de aquellos sistemas generales que no entren propiamente en el suelo urbanizable llamado programado, con independencia, además, de los planes de etapas a los que haya de sujetarse la ejecución de los Planes Parciales. Podría decirse que todo el conjunto de las determinaciones del Plan General entra a formar parte de una

programación —unas, a corto o medio plazo; otras, a largo plazo—. Este es el sentido del artículo 41 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico en el que se define, por enumeración de sus contenidos, el Programa del Plan General.

El establecimiento del programa del Plan General, entendido en el amplio sentido que se ha señalado, lleva consigo ciertamente grandes dificultades. Circunstancias posteriores —muchas de ellas no previstas en el Plan— pueden determinar y aconsejar la revisión del programa si se quiere dar efectividad a la ejecución del Plan. El propio ordenamiento urbanístico contempla y ordena la revisión de las determinaciones sobre el programa, como una alteración del Plan, sustancial y formalmente distinta de la revisión o modificación del contenido del Plan. Sin embargo, la revisión del programa comporta, en ocasiones, la propia revisión o modificación del Plan, conforme más adelante se señalará.

La Ley del Suelo —artículo 48— ordena, en efecto, revisar cada cuatro años el programa de actuación contenido en el Plan General. En iguales términos se expresa el Reglamento de Planeamiento (artículo 158). Los amplios términos de estos preceptos, conectados con la definición del contenido del Programa del Plan General establecida reglamentariamente, permiten entender que la revisión del programa se refiere no sólo al correspondiente al suelo urbanizable programado, sino a la de todo el programa general establecido en el Plan.

Tanto la Ley como el Reglamento de Planeamiento puntualizan para el suelo urbanizable programado algunos efectos de la revisión se refiera, o al menos puede referirse, a otras determinaciones del programa general.

Así, pues, son varias las modalidades de revisión del programa que pueden formularse. Sin intención de agotar todas las posibles combinaciones, se citan, a continuación, algunas de ellas, quizá las que pueden ser más frecuentes.

En primer término, cabe que la revisión del programa sea simplemente una prórroga o desplazamiento de los diversos plazos previstos en el programa. En tales casos, no parece que se produzca obstáculo alguno que impida la ejecución normal de las determinaciones del Plan. La revisión no afecta en estos supuestos, al contenido sustantivo de las determinaciones urbanísticas. Se limita a modificar los plazos. En suelo urbano —si a él

alcanza la revisión— se prorrogarán adecuadamente los plazos previstos para aquellas unidades de actuación en que sea así necesario. En suelo urbanizable programado se desplazará el cómputo de los respectivos "dies a quo" que marcan el comienzo de los correspondientes cuatrienios, sin perjuicio de que se mantengan aquellos plazos de los planes que, en desarrollo de ese suelo, puedan ya estar en ejecución, o incluso en tales plazos puedan ser ampliados. El suelo no programado no sufrirá alteración por esta revisión: seguirá estando sin programar. Y, finalmente, podrán hacerse los oportunos desplazamientos temporales para la ejecución de los sistemas generales afectados al suelo programado o modificar las previsiones del resto de los sistemas generales.

Pero la hipótesis más frecuente será otra. No se tratará de un ajuste puramente formal de los plazos, sino de una revisión que implique la procedencia de afectar más suelo al proceso de urbanización, lo que, normalmente, significará una ampliación de la superficie del suelo urbanizable programado. A su vez, dicha ampliación podrá realizarse, bien a cargo del suelo urbanizable no programado (lo cual puede ser lo más aconsejable), bien a cargo del suelo no urbanizable. Tanto en uno como en otro caso, se producirá, por ese solo hecho, una modificación de la propia clasificación del suelo, lo cual determina la procedencia de modificar (o en su caso revisar) determinaciones sustantivas del Plan. La Ley del Suelo y el Reglamento de Planeamiento Urbanístico contemplan expresamente este supuesto y exigen, en tales casos, cumplir las disposiciones legales y reglamentarias previstas para la modificación de los planes. La revisión del programa se convierte, pues, en una modificación (o en su caso revisión, si hay alteración sustancial de la ordenación) del Plan General.

Pero, además, de este efecto formal conviene tener en cuenta otras consecuencias que se derivan de la revisión del programa en estos supuestos.

En primer término, debe señalarse la incidencia que tiene la ampliación del suelo programado en la determinación del aprovechamiento medio. En la mayor parte de las ocasiones, éste se verá alterado por esta circunstancia. Habrá que proceder, entonces, a un nuevo cálculo del aprovechamiento medio. El Reglamento de Planeamiento prevé esta hipótesis y establece que los sectores

que ya tuviesen aprobado Plan Parcial conservarán su aprovechamiento medio, regla prudente que manifiesta, por una parte, la consolidación de derechos que para la propiedad significa la aprobación del Plan Parcial —en otro caso habría lugar a la aplicación del ya citado artículo 87 nº 2 de la Ley— y que, por otro lado, facilita la ejecución del planeamiento y, naturalmente, su propia modificación.

Por otra parte, si la revisión de la programación lleva consigo la adición de suelo destinado a sistemas generales, para su incorporación a la gestión propia del suelo programado, este solo hecho determinará, asimismo, la alteración del aprovechamiento medio, al adscribirse a este suelo superficies con "aprovechamiento nulo" (artículo 31.6 del Reglamento de Planeamiento). Habrá que aplicar la misma regla ya señalada prevista en el artículo 159 del Reglamento.

Los efectos de la revisión del programa del Plan General en las determinaciones de planeamiento se producen de forma más incisiva en el suelo urbanizable y, en particular, en el programado. El reajuste del programa en el suelo urbano no tiene, como hemos visto, que ocasionar, necesariamente, modificaciones en la ordenación de este suelo. Otra cosa es que, con ocasión de aquella revisión, se considere conveniente introducir alteraciones en las determinaciones que regulan el uso de los terrenos o en los elementos de la estructura urbana o del equipamiento.

Tampoco es, en principio, causa de modificación o de revisión del Plan el reajuste de la programación de los sistemas generales, salvo que ello lleve consigo un cambio en la clasificación o en las características y localización de aquéllos. El Plan General puede contener precisiones sobre creación de sistemas no programados. Un ejemplo típico es el de los trazados de elementos del sistema general de comunicaciones terrestres, pertenecientes al modelo estructural diseñado por el Plan a largo plazo, sobre suelo urbanizable no programado o sobre suelo no urbanizable. La revisión del programa puede incorporar a la gestión la ejecución de aquellos elementos mediante Planes Especiales sin necesidad de dar lugar a la modificación o revisión del planeamiento.

Los problemas de la revisión del programa están, pues, en el suelo urbanizable si la revisión no se limita a reajustar las dos fases cuatrienales del programa-

do sin incidir en la clasificación. A partir de la vigencia de un Plan General se inicia un proceso de desarrollo del suelo urbanizable programado que debe poner en marcha la actuación en los sectores, como unidades de planeamiento parcial, y la ejecución de sistemas generales. A medida que se movilizan los Planes Parciales de los sectores del primer cuatrienio se produce el agotamiento de su programación. Los Planes Parciales tienen sus propios programas que no coincidirán normalmente con el programa cuatrienal. Es decir, el programa cuatrienal del Plan General no significa que dentro del cuatrienio tengan que haberse aprobado y ejecutado todos los Planes Parciales. Esta sincronía es imposible de conseguir cuando se trata del desarrollo de Planes Generales amplios y complejos. La circunstancias de cada sector no son las mismas y es impensable que pueda hacerse coincidir en el tiempo la redacción y ejecución de los Planes Parciales de cada uno de ellos.

En este sentido, los Planes Parciales se independizan de la programación del Plan General e inician una vida propia, de tal suerte que, al revisarse el programa del Plan General, no vuelven a incluirse en el ámbito del nuevo suelo urbanizable programado, salvo que, excepcionalmente, se revise también el contenido de algún Plan Parcial. Esta es la razón por la que el artículo 159 del Reglamento de Planeamiento mantiene el aprovechamiento de los Planes Parciales. La conclusión es, pues, que los Planes Parciales deben quedar excluidos del nuevo suelo urbanizable programado, para seguir el camino que los marca sus respectivos programas, salvo que por falta de necesidad de nuevo suelo urbanizable programado la revisión del programa se limite a prorrogar la programación originaria. Esta situación correspondería a momentos de estancamiento o a supuestos en que dicho programa se hubiera sobredimensionado con respecto a las reales necesidades del suelo.

A partir de las anteriores consideraciones, teniendo en cuenta que la mayor parte de los Planes Parciales del primer cuatrienio del Plan General de Madrid se ha redactado, aunque la situación administrativa de cada uno sea diferente, y a reserva de que sus particularidades respectivas aconseje soluciones distintas, la nueva programación obligará a rediseñar el suelo urbanizable programado. A menos que, como decíamos, la revisión

se limite a redistribuir en dos cuatrienios la anterior programación, incluyendo en el nuevo primer cuatrienio los Planes Parciales que no estén, aún, redactados o definitivamente aprobados. No parece, sin embargo, que ésta sea una solución aconsejable para los Planes Parciales en tramitación.

El agotamiento, total o parcial, del primer cuatrienio coincidente con necesidades de nuevo suelo conduce a la modificación del Plan, si la incorporación de nuevo suelo programado no influyera en la estructura del Plan, o, normalmente, a su revisión. Esta parece ser la situación en que se encuentra el Plan General de Madrid. Pero la revisión del Plan es una operación delicada que no se puede improvisar, y que no debe realizarse sin tomar las precauciones necesarias para evitar suspensiones o paralizaciones de los desarrollos urbanísticos. La revisión del programa se ha afrontado tardíamente esperando el momento de la finalización del cuatrienio. Una vez más conviene recordar lo que se dice en el apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 2 de mayo de 1975: "Los Planes Generales Municipales de ordenación se conciben ahora como planes abiertos, sin plazo de vigencia fijo, evolutivos y no homogéneos, que permitan, de una parte, la incorporación de imprevistos, la asimilación del margen de imprevisibilidad para exigencias nuevas o cambiantes y, de otra, la diferenciación de las propuestas del propio planeamiento con tratamiento diverso para las mismas, en cuanto fijeza y concreción según se programen".

Un seguimiento continuo del Plan General debería de haber desembocado al cumplirse el primer cuatrienio con unas conclusiones elaboradas sobre el contenido de la revisión del programa y su incidencia sobre el Plan para que el reajuste del programa no constituya un interrogante abierto a un futuro imprevisto. La revisión del programa, así como las modificaciones o la revisión, incluso, del Plan General originadas por aquel motivo, deben fluir normalmente del seguimiento del Plan y no constituir una solución de continuidad paralizante y traumática como lo fue la adaptación y revisión anterior.

Pedro Sanz Boixareu

Luis Morell

Luis María Enríquez de Salamanca

Francisco Perales