

La adaptación de los planes de urbanismo a la reforma de la Ley del Suelo

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Nociones generales:* 1. Concepto.—2. Naturaleza jurídica.—3. Regulación.—III. *Requisitos:* 1. Idea general.—2. Requisitos subjetivos.—3. Requisitos objetivos: a) Planes sujetos a la adaptación. b) Límites objetivos de la adaptación. c) Extensión de la adaptación a otros elementos. d) Posibilidad de que en el mismo procedimiento se proceda a adaptar y revisar o modificar el plan.—4. Plazo.—IV. *Procedimiento:* 1. Regla general.—2. Regla especial.—V. *Efectos:* 1. De la situación de transitoriedad hasta la adaptación del plan general—2. De la iniciación del procedimiento de adaptación.

I. INTRODUCCION

La naturaleza especial de los planes de ordenación urbana comporta un régimen asimismo especial de su derogación (1). Si, según el artículo 2.º, 1, del Código civil, las normas sólo se derogan por otras posteriores de igual o superior rango, los planes se derogan por otros posteriores, previos los trámites que se exigen para su formulación (art. 49 de la Ley del Suelo), o por otras normas ulteriores de superior jerarquía que los regulen. Derogación que no hace falta que sea expresa, pues basta la incompatibilidad entre la antigua y la nueva normativa. Pero esta regla general no puede aplicarse sin más a los planes de ordenación urbana. Precisamente por su naturaleza especial existen aspectos de los mismos a los que no puede aplicarse el régimen de derogación de las normas.

Si se aplicara el régimen general, la modificación de la Ley del Suelo comportaría la modificación de la normativa de los planes en tanto en

(1) Sobre la naturaleza especial de los planes, me remito a mis *Comentarios a la Ley del Suelo*, 3.ª ed., comentario al artículo 6.

cuanto se opusieran a ella. De análoga manera a como la modificación de la ley comporta la modificación de las normas reglamentarias que de ella deriven «en tanto en cuanto se opongan a la ley modificada»—según la fórmula usual—, los planes quedarían modificados en la misma medida en que resulte modificada la ley básica reguladora de los mismos, de la que, en cierto modo, son desarrollo y ejecución. Sin embargo, no ocurre así. Las importantes modificaciones introducidas en el texto primitivo de la Ley del Suelo por la Ley 19/1975, de 2 de mayo (más tarde recogidas en el texto refundido aprobado por el Decreto 1346/1976, de 9 de abril), no han afectado directa e inmediatamente a los planes de ordenación urbana. Por el contrario, la repercusión de la nueva normativa en los planes vigentes o en trámite de aprobación, se ha graduado en las normas transitorias en función del estado en que se encontraba el procedimiento de aprobación o la ejecución del plan.

Respecto de los planes generales de ordenación, se parte, en principio, de su subsistencia, si bien se prevé su adaptación en el plazo que se señala. Pero en tanto en cuanto la adaptación no entre en vigor, los planes de ordenación urbana vigentes desplegarán sus efectos con arreglo a sus previsiones y normas, sin que resulten afectados lo más mínimo por la nueva regulación. No obstante, pese a este principio general, la nueva ordenación afectará a los planes parciales que se aprueben inicialmente después de entrar en vigor la Ley 19/1975, e incluso a los que se hubieren aprobado definitivamente antes de entrar en vigor esta ley, si no estuvieran en curso de ejecución. En efecto, aun antes de la adaptación del plan general, aun antes que el plan general de ordenación de un territorio se hubiere adecuado a la normativa urbanística, los planes parciales de ordenación que fuesen ejecución del plan todavía no adaptado se verán afectados. No resultarán afectados aquellos que estuviesen en ejecución antes de entrar en vigor la Ley 19/1975 (disposición transitoria 2.^a de la Ley del Suelo), pero sí los demás, aunque en diverso grado:

- Si se aprobaron inicialmente después del momento de entrar en vigor la Ley 19/1975, deberán adecuarse a las normas de ésta y «se ajustarán—dice la disposición transitoria 2.^a, apartado 2, de la Ley del Suelo—a lo dispuesto en el artículo 13 y desarrollarán las determinaciones que para las distintas calificaciones de suelo establezcan los respectivos planes generales de ordenación».
- Si al entrar en vigor la Ley 19/1975 no se hubiesen aprobado definitivamente o, aprobados definitivamente, no estuviesen en curso de ejecución, la eficacia de la nueva normativa se limitará a la ejecución (disposición transitoria 2.^a, 1, Ley del Suelo), con los problemas que ello comporta.

II. NOCIONES GENERALES

1. CONCEPTO

La adaptación de un plan general de ordenación urbana al nuevo ordenamiento urbanístico es una revisión impuesta por el cambio normativo. A diferencia de la revisión general prevista en el artículo 47 de la Ley del Suelo, la adaptación no tiene otro alcance que adecuar el plan a la nueva ordenación, introduciendo en el mismo las modificaciones al efecto necesarias. En uno y otro caso estamos ante una operación de revisión, pero su alcance y finalidad es distinto: si la revisión prevista en el artículo 47 trata de verificar hasta qué punto el plan responde a las nuevas circunstancias urbanísticas a efectos de introducir las modificaciones necesarias, la adaptación es una verificación limitada a la adecuación del plan a una nueva regulación básica del urbanismo (2).

Esto no quiere decir que no pueda aprovecharse la adaptación para llevar a cabo al mismo tiempo la revisión del plan o su modificación, siempre que éstas fueran necesarias o convenientes. Como después se señala al estudiar el ámbito objetivo de la adaptación, ninguna razón existe para negar la posibilidad de extender la adaptación a una revisión total del plan en la que, además de la modificación normativa, se tengan en cuenta cualesquiera otras circunstancias urbanísticas.

2. NATURALEZA JURÍDICA

La adaptación es, como se ha señalado, una revisión del plan. Comporta, por tanto, un examen de todas sus determinaciones, con objeto de adecuarlas a las modificaciones de la Ley del Suelo introducidas por la Ley 19/1975. Se trata, en definitiva, de llevar a los planes generales las modificaciones de la ordenación urbanística general.

(2) Se ha considerado la «adaptación» un concepto jurídico indeterminado. Así, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en «La reforma de la Ley del Suelo y el período de transición», *Revista del Consejo Superior de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos técnicos*, núm. 18 (1976), pág. 28. La adaptación de unos textos normativos a otros no es la primera vez que aparece en nuestras leyes. (Cfr., por ejemplo, Disposición final 4.ª de la Ley de procedimiento administrativo sobre adaptación de las normas de procedimiento de organismos autónomos a la Ley de procedimiento administrativo.)

Una completa referencia a los problemas que comporta la adaptación en DÍAZ CAPMANY en «La adaptación del planeamiento o la reforma de la LS», *REVL*, número 191, págs. 551 y ss.

Comporta, por tanto, una modificación del plan. Si bien su alcance venga impuesto por la razón de ser que la motiva y su finalidad. De aquí que el procedimiento a que debe ajustarse la adaptación sea sustancialmente el mismo que para la revisión o modificación, que será el mismo que para su formación (art. 49 de la Ley del Suelo) (3). Procedimiento que estará sujeto al régimen jurídico general de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación urbana.

3. REGULACIÓN

La adaptación de los planes generales de ordenación urbana a la Ley del Suelo se regula en la disposición transitoria primera de esta ley. La circular del Ministerio de la Vivienda 2/75, en su apartado 1, se limita a disponer: «La adaptación prevista en esta disposición afecta a los planes generales de ordenación urbana municipal o comarcal aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Reforma. 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.»

El artículo 2.º del Decreto de 2 de junio de 1977 (núm. 1.374/77) dispone: «1. El Ministerio de la Vivienda establecerá, en el plazo de cuatro meses, convenios con las Corporaciones Locales sobre la realización de su planeamiento, fijándose plazos para la redacción del mismo, y proponiendo al Gobierno, en su caso, la anticipación de la adaptación y revisión obligatoria de los Planes generales de ordenación urbana y de las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento, de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria 1.ª de la Ley del Suelo. 2. Por el Ministerio de la Vivienda se concederá ayuda técnica y económica, con cargo a sus asignaciones presupuestarias, a las Corporaciones Locales y Entidades Urbanísticas especiales para facilitarles la tarea de redacción de Planes y Normas. Las subvenciones concedidas al efecto podrán alcanzar hasta el 95 por 100 del presupuesto de los trabajos».

(3) Me remito al comentario a este artículo en mis *Comentarios a la Ley del Suelo*, cit.

III. REQUISITOS

1. IDEA GENERAL

Para que la adaptación produzca todos y sólo sus efectos normales es necesario que se cumplan los requisitos exigidos por las normas que la regulan. El tratamiento jurídico general de los requisitos del procedimiento para aprobar y modificar los planes (4) es aplicable aquí.

2. REQUISITOS SUBJETIVOS

La competencia para llevar a cabo la adaptación aprobándola inicialmente corresponde a las mismas entidades a las que se confía la formulación de los planes (art. 31 de la Ley del Suelo) (5). La disposición transitoria primera, apartado 2, se refiere genéricamente a «las entidades locales». Al tratarse de planes municipales deberán ser formulados por los Ayuntamientos (art. 31, 1, Ley del Suelo) (6).

Ahora bien, en el supuesto de que no remitiese la propuesta de adaptación en los plazos previstos, se prevé que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo acuerde la subrogación en el ejercicio de las competencias correspondientes «por parte de la Dirección General de Urbanismo, la Comisión Provincial de Urbanismo o la Diputación provincial, si se trata de municipios que sean capitales de provincia, que cuenten con más de 50.000 habitantes o si el Plan afecta a varios Municipios. Asimismo, la Comisión Provincial de Urbanismo podrá adoptar en los demás casos, el mismo acuerdo disponiendo que la redacción de los Planes y Normas se realicen por la propia Comisión o por la Diputación Provincial» (art. 3.º, Decreto de 2 de junio de 1977).

Parece evidente que, en aplicación del artículo 52 de la Ley del Suelo, pueda realizarse por los particulares la elaboración de la adaptación y su propuesta a la Corporación. No existe dificultad alguna para que la propuesta de adaptación del plan vigente a las normas del texto refundido de la Ley del Suelo (que, en definitiva, es un proyecto de nuevo plan, o de modificación del plan) sea «formado» (elaborado o «redactado») por particulares, si bien la Administración conservará siempre sus potestades de

(4) Me remito al comentario al artículo 41 en *Comentarios a la Ley del Suelo*, citado.

(5) GONZÁLEZ PÉREZ, *Los planes de urbanismo*, Madrid, 1974, págs. 124-125.

(6) Y, concretamente, al Ayuntamiento en pleno. LARIOS, «Algunos problemas procedimentales en la coyuntura Ley del Suelo-Ley de régimen local», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 41, pág. 52.

aprobación (o desaprobarción) de la misma. El particular que «forma» o elabore tal propuesta, habrá de «evarla al Ayuntamiento»; éste habrá de aprobarlo inicialmente, someterlo a información pública y a audiencia de los interesados, aprobarlo provisionalmente (si procede) y elevarlo (él) a los órganos de la Administración central competentes para aprobarlo definitivamente (si procede, también) y en todo caso, y como dice el artículo 54, 3, del texto refundido de la Ley del Suelo, «el acto de aprobación podrá imponer las condiciones, modalidades y plazos que fueren convenientes».

Naturalmente, el particular que «forma» un plan general de ordenación urbana (o una propuesta de adaptación del mismo) asume, con ello, una carga—la de costear su elaboración—que en principio no le incumbe, y ello puede hacer difícil que tal iniciativa se presente, supuesto que no tiene garantía alguna de que tal plan haya de merecer la aprobación definitiva en los términos en que lo ha elaborado. Incluso, a través de la potestad que a la Administración otorga expresamente el artículo 54, 3, del texto refundido de la Ley del Suelo, puede ocurrir que la Administración imponga, para la aprobación de la propuesta de adaptación del plan, condiciones que para el particular autor de la propuesta resulten perjudiciales; y ello hace que no resulte fácil que un particular tome la iniciativa de formar un plan general (o una propuesta de adaptación); pero si, a sabiendas de tal riesgo, un particular quiere hacer uso de la posibilidad que ofrece el artículo 52 del texto refundido de la Ley del Suelo, nada puede impedir que dicho particular «forme» (elabore o redacte) la propuesta de adaptación a que se refiere la disposición transitoria 1.^a del texto refundido de la Ley del Suelo.

Y todavía existen menos obstáculos a que tal propuesta sea formada por un particular, si éste acepta una sugerencia del Ayuntamiento en tal sentido. El particular formaría la propuesta, y el Ayuntamiento la haría suya, en cuanto el particular haya sabido interpretar los deseos del Ayuntamiento. En tal caso, por supuesto, podría ser aplicable lo que dice el artículo 52, 2, de la Ley del Suelo.

3. REQUISITOS OBJETIVOS

a) *Planes sujetos a la adaptación*

«Los Planes generales de ordenación vigentes en la actualidad se adaptarán a lo dispuesto en esta Ley.» Así, la disposición transitoria primera, 1, de la Ley del Suelo. La adaptación se refiere, por tanto, únicamente a los planes vigentes en el momento de entrar en vigor la Ley 19/1975. ¿Es que no deben adaptarse los no vigentes? Si el grado de aplicación de la

nueva normativa alcanza a los planes ya vigentes, no ofrece duda que con más razón alcanzará a los no vigentes.

El hecho de que la disposición transitoria se refiera únicamente a los vigentes es porque el procedimiento que regula se limita a éstos. ¿Cuál será el aplicable a los no vigentes? Parece que debe seguirse el procedimiento simple de realizar la adaptación antes de la aprobación definitiva. Según la fase del procedimiento en que se encuentre, cabría incluso—si ya estuviesen en la fase final—ejercer la facultad que reconoce el artículo 41, apartado 3, de la Ley del Suelo.

Ahora bien, puede ocurrir que el plan no esté vigente por falta de publicación, pero habiéndose otorgado la aprobación definitiva. Si así ocurriese, parece más lógico aplicar el procedimiento de adaptación que regula la disposición transitoria primera (7).

b) *Límites objetivos de la adaptación*

a') *Idea general*

«La adaptación—dice la disposición transitoria primera, 1, inciso segundo, de la Ley del Suelo—podrá limitarse a la clasificación del suelo, determinación del aprovechamiento medio e incorporación del programa pertinente.» Existen, pues, unos límites mínimos de la adaptación. La Ley impone que la adaptación afecte, por lo menos, a aquellos elementos del plan. Si no cumple estas exigencias mínimas, estaremos ante una infracción del ordenamiento jurídico. Ahora bien, ¿comporta esta infracción la invalidez de la adaptación, en aplicación de la norma general del artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo? Es evidente que esta infracción comportará la necesidad de que se extienda a aquellos elementos del

(7) Así, en mi trabajo *Comentarios a la Ley del Suelo*, cit., comentario a la Disposición transitoria 1.ª En el mismo sentido, GONZÁLEZ BERENGUER, «Las disposiciones transitorias de la Ley del Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, número 54, pág. 41. En contra, PAREJO ALFONSO, «El derecho transitorio de la reforma urbanística (I)», *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, número 12 (1977), págs. 80 y ss., considera que la revisión de un plan aprobado inicialmente debe seguir tramitándose con arreglo a la normativa anterior, si bien, una vez aprobada y publicada la revisión, el plan estará sujeto a la adaptación. Dice así: «Sólo comprende aquellos planes que contaran, a la entrada en vigor de la Ley, por lo menos con aprobación inicial. En efecto, aludiendo la disposición transitoria 5.ª únicamente a los planes que estuvieran “en tramitación”, forzoso resulta concretar el alcance exacto de tan imprecisa expresión. Y tal concreción debe realizarse con criterios interpretativos, pues en este supuesto no debe entenderse eficaz el principio de irretroactividad (en cuanto que dicho supuesto consiste cabalmente en una excepción a la regla general establecida en aplicación de aquel principio por la disposición transitoria 1.ª, que fija el límite de la irretroactividad en el dato de la vigencia del planeamiento preexistente), y sí, por el contrario, el principio que postula la reducción del régimen transitorio a sus justos límites en favor del nuevo ordenamiento urbanístico».

plan no adaptados. Pero resultaría contrario a los principios informantes del procedimiento administrativo que tal infracción implicase la anulación de la adaptación. Ya que ésta, al menos, ha adecuado el plan a la nueva reglamentación en los elementos «adaptados». Deberá ampliarse a los demás omitidos; pero, al menos, deberá mantenerse en lo ya adaptado. Lo que ya se ha conseguido, aquello que ya se encuentra conforme al nuevo ordenamiento urbanístico, debe mantenerse.

b') *Clasificación del suelo*

Es éste el primer elemento respecto de los que la adaptación es necesaria. La clasificación del suelo deberá adecuarse a la nueva clasificación de la Ley del Suelo. Lo que comportará:

a'') Respecto del suelo urbano, la necesidad de limitar esta calificación a aquellos terrenos que reúnen las circunstancias reales exigidas por el artículo 78. En cuanto se priva al planeamiento de operatividad para conferir a una porción del suelo la consideración de urbano, habrá que estar a la realidad. Lo que podrá determinar que una parte del suelo que en el plan general era urbano antes de la adaptación, pasará a no serlo, convirtiéndose en suelo urbanizable.

b'') Respecto del suelo de reserva urbana, según la clasificación anterior, que, en principio, pasará a ser *urbanizable*, con arreglo a la nueva, si bien no parece que se convierta en su totalidad en «urbanizable programado», ya que ello dependerá de las previsiones de actuación en las etapas de cuatro años del desarrollo del plan del programa de actuación [artículo 12, 1, c), Ley del Suelo], programa que asimismo deberá incorporarse como exigencia de la disposición transitoria primera, 1.

c') *Aprovechamiento medio*

Elemento capital en los sistemas de actuación urbanística que consagró la reforma de 1975, es lógico que sea uno de los elementos en que se impone la adaptación.

Al plan general objeto de adaptación deberá incorporarse el «aprovechamiento medio». En consecuencia, respecto del suelo urbanizable programado se establecerá la siguiente determinación: «Fijación del aprovechamiento medio de la superficie total y, en su caso, por sectores en función de las intensidades y usos globales señalados a los terrenos destinados a viales, parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general, homogeneizados según sus valores relativos» [art. 12, 2.2, ap. b), Ley del Suelo]. Se ha dicho que no aparece condicionada esta imposición a respetar los contenidos urbanísticos que el plan

tuviera ya atribuidos a la propiedad (8); sin embargo, parece que, en atención al fundamento de la adaptación, que no responde a otra finalidad que la adecuación a una nueva normativa, debe respetarse el aprovechamiento anterior.

d') *Programa de actuación*

Por último, se exige la «incorporación del programa pertinente». Es indudable que, con arreglo a la normativa anterior [art. 9, 1, a), y 2, f), del texto de 1956], el plan debería contener el correspondiente programa (9). Parece, por tanto, que, más que de «incorporación», debe hablarse de una adaptación del programa a las exigencias de la nueva regulación.

c) *Extensión de la adaptación a otros elementos*

Al decir la disposición transitoria primera, 1, de la Ley del Suelo, que la adaptación *podrá limitarse* a los elementos citados, pone de manifiesto que, en principio, la adaptación debe ser más amplia. Aquello es lo «mínimo», lo que resulta imprescindible adaptar. Pero lo conveniente es que la adaptación sea más amplia.

Porque, en efecto, si de lo que se trata es de ajustar un plan general a una nueva reglamentación urbanística, es indudable que deberá afectar a todas—absolutamente todas—las determinaciones y documentos del plan. De tal modo que, una vez verificada la adaptación, no exista ni un solo elemento que no esté en perfecta correlación con la normativa contenida en la Ley del Suelo modificada.

d) *Posibilidad de que en el mismo procedimiento se proceda a adaptar y revisar o modificar el plan*

Esta posibilidad es incuestionable. En efecto: en definitiva, la adaptación de que habla la disposición transitoria primera está sometida (apartado 4) al mismo procedimiento establecido para la aprobación de los planes (arts. 40 y 41); el mismo, también, que se exige para la modificación de cualquiera de sus elementos (art. 49). Se trata, por tanto, en definitiva, de aprobar un nuevo plan, de modificar el vigente, de sustituir éste por otro. Pero nada impide que éste se adapte no sólo a las exigencias *formales de la Ley*, sino a las exigencias *sustantivas* de la realidad. Si ésta aconseja introducir alguna modificación en el planeamiento anti-

(8) Así, PAREJO ALFONSO, «El derecho transitorio de la reforma urbanística (II)», *Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 13, pág. 265.

(9) GONZÁLEZ BERENGUER, *Las disposiciones transitorias*, cit., pág. 43.

guo, por haber quedado patente que éste era erróneo, o que aun siendo adecuado cuando se elaboró se ha trocado luego en inadecuado por el cambio de las circunstancias sociales y económicas, ¿cómo no va a ser posible lograr tal adaptación a la realidad al mismo tiempo, y por el mismo procedimiento, que el previsto en la disposición transitoria primera, apartado 4 (es decir, el mismo previsto para la aprobación y modificación de planes)?

El fundamento de las modificaciones no es otro que la necesidad de adecuar la ordenación a las exigencias de la realidad. La realidad urbanística, como toda realidad social, experimenta frecuentes mutaciones. No puede, por tanto, mantenerse inflexible la ordenación durante los plazos más o menos largos en los que se prevé su revisión.

Una sentencia de 4 de noviembre de 1972 (Ponente: MARTÍN DEL BURGO), dice que «si el plan de urbanismo se inserta con más naturalidad en el terreno de la norma que en el del acto administrativo, ello significa que ha de seguir la suerte de aquélla y sometido a lo que las mismas tienen, tanto de positivo como de negativo, que el plan puede ser alterado, como lo puede ser toda norma, hasta la de más alto rango, como la Constitución, pero sometido a la servidumbre de que para serlo es a condición de la observancia de cuantos requisitos son necesarios para modificar la norma».

No cabe invocar frente a la potestad de modificar el plan las situaciones anteriores como derechos adquiridos que constituyan un obstáculo a su ejercicio. Frente al plan no hay derechos adquiridos oponibles derivados de un plan anterior. Como dice la sentencia de 4 de noviembre de 1972 (Ponente: MARTÍN DEL BURGO), «la invocación del artículo 369 de la Ley de Régimen Local—plasmación en el área local del que se ha llamado "principio de irrevocabilidad de los actos administrativos declaratorios de derechos"—le sirve al recurrente para construir otro de los motivos de impugnación, y así, al dictado de aquel precepto, ha de fraguarse su tesis de que el "plan de ordenación" del sector urbano de Gavá es fuente de derecho subjetivo—del que es titular—y por ello límite obstructivo de una posterior ordenación; mas aquí no está acertado el actor, porque el contenido de la "propiedad urbana"—tal como dice el artículo 61 de la Ley del Suelo—es el definido en el plan y éste—aunque por naturaleza debe ser estable—no es invariable: de tal suerte que una disminución en las posibilidades de edificación, consecuencia de un nuevo planeamiento, no puede invocarse ni como límite a este planeamiento (a través de la modificación parcial o de un nuevo plan) ni como fundamento de una indemnización (con la excepción del art. 70), a salvo en su caso las técnicas de justa distribución de las cargas y beneficios de la ordenación».

Y, naturalmente, si no se afecta ningún derecho adquirido, la modificación del plan halla todavía menos obstáculos.

La Circular 2/75 significa que se impide la revisión del plan conforme a las normas de la antigua Ley de 1956, pero no puede quedar prohibida la *revisión* del plan conforme a las de la nueva Ley. No hay que olvidar que para la Ley de reforma de 1975, la primera de las causas de la reforma es precisamente (Exposición de Motivos, II, a):

«Una insuficiente incidencia de la planificación económica en la planificación física y una concepción del plan urbanístico, introducida en la legislación española al hilo de la doctrina dominante en la época en que se promulgó la Ley del Suelo, como un documento cerrado, estático y acabado, imagen anticipada de la ciudad en el año horizonte y limitado a los aspectos físicos del proceso de urbanización, que ha sido superada ya desde una perspectiva teórica y que se revela en la práctica como incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las actuales circunstancias.»

Para contrarrestar este defecto (dice la misma Exposición de Motivos, IV, apartado segundo):

«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 a fijeza y concreción según se programen».

Sería, pues, un contrasentido entender que la Ley de Reforma impide aprovechar el procedimiento previsto en la disposición transitoria primera del texto refundido para otra cosa que no sea la adaptación «formal» del plan vigente a las normas del texto refundido; que la ley quiere que tal procedimiento se limite a ello y que las demás modificaciones del planeamiento vigente, por necesarias que sean, deben dejarse para un procedimiento posterior. Si el procedimiento previsto para adaptar el plan a las normas del texto refundido es el mismo previsto para aprobar un plan y para modificarlo, carecería de sentido obligar a duplicar los procedimientos (conculcando el principio de economía) y mantener mientras tanto un planeamiento inadecuado (produciendo una rigidez que la

Ley de Reforma ha querido desterrar). Y por ello es necesario concluir que es perfectamente posible, y aconsejable, que se aproveche el procedimiento de adaptación del plan vigente a las normas del texto refundido de la Ley del Suelo para introducir en aquél las modificaciones (no obligadas de modo estricto para aquella adaptación) que se estimen convenientes.

Naturalmente, se entiende que tales modificaciones sólo serán posibles mientras no conculquen las normas del texto refundido de la Ley del Suelo en lo sustantivo, y habrá que tener en cuenta los artículos 49 y 50 de esta Ley.

4. PLAZO

La ley prevé un plazo de adaptación del plan. Se señala un plazo de cuatro años, que el Gobierno podrá reducir o ampliar en dos años (10).

Dentro de este plazo, ¿qué deben hacer las entidades locales? ¿La aprobación inicial? ¿O deben llegar hasta la provisional? La ley dice que las entidades «deberán remitir las propuestas de adaptación». Por lo que, poniendo en relación esta expresión con la regulación general del procedimiento de aprobación de los planes del artículo 41 de la Ley del Suelo, parece evidente que lo que se exige es que se hubiese llegado a la aprobación provisional y remitido la adaptación al órgano competente para la aprobación definitiva.

De acuerdo con las normas generales (art. 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo) es indudable que la infracción del requisito del plazo no determina la invalidez (11).

Ahora bien, el incumplimiento podrá determinar la subrogación en la competencia de los órganos de las entidades locales por los del Estado, en los términos previstos en el artículo 3.º del Decreto de 2 de junio de 1977 (núm. 1.374/77), antes citado (disposición transitoria primera, 5).

IV. PROCEDIMIENTO

1. REGLA GENERAL

El procedimiento para elaborar y aprobar la adaptación será el previsto con carácter general para la aprobación de los planes de urbanismo. La

(10) El artículo 2.º, 1, del Decreto de 2 de junio de 1977 (núm. 1.374/77) establece que el Ministerio de la Vivienda propondrá «al Gobierno, en su caso, la anticipación de la adaptación».

(11) Me remito al comentario a este artículo en mis *Comentarios a la Ley de procedimiento administrativo*, Madrid, 1977.

Disposición transitoria 1.^a, 4. dice que «las propuestas de adaptación se someterán al mismo procedimiento establecido para la aprobación de los planes». Se seguirá, por tanto, el procedimiento regulado en el artículo 41 de la Ley del Suelo, con los trámites esenciales de aprobación inicial, información pública, aprobación provisional y aprobación definitiva (12).

2. REGLA ESPECIAL

No será de aplicación a estos casos—dice la Disposición transitoria 1.^a, 4—«la aprobación por silencio administrativo prevista en el artículo 41».

Es necesario, en todo caso, la aprobación expresa. Cualquiera que fuese el tiempo transcurrido desde que se recibió en el órgano competente para la aprobación definitiva el plan adaptado, sin que recayera ésta, no se entenderá aprobado. El órgano competente deberá examinar el plan adaptado y aprobado provisionalmente y adoptar resolución expresa.

Resulta fácil imaginar lo que tardará en producirse la adaptación de los distintos planes generales de ordenación y, por tanto, el tiempo durante el que se mantendrá el período transitorio (13).

V. EFECTOS

1. DE LA SITUACIÓN DE TRANSITORIEDAD HASTA LA ADAPTACIÓN DEL PLAN GENERAL

La situación de transitoriedad no comporta en absoluto una paralización de la acción urbanística. Por el contrario, como se ha señalado (14), los planes generales de ordenación no adaptados despliegan plenamente sus efectos, con alguna limitación respecto de los planes parciales y su ejecución.

Ahora bien, en cuanto la entrada en vigor de la nueva ordenación urbanística impone la adaptación, no tendría sentido que, durante este período transitorio, se elaborasen, tramitasen y aprobasen revisiones de

(12) Me remito a mis *Comentarios a la Ley del Suelo*, cit., comentario al artículo 41 y a la Disposición transitoria 1.^a

(13) Se ha dicho que, en supuestos límites, no cabe descartar que «la plena aplicación del nuevo Ordenamiento urbanístico en su integridad puede verse diferida hasta ocho o diez años después de la entrada en vigor de la Ley de reforma». Así, PAREJO ALFONSO, *El derecho transitorio* (I), cit., pág. 91.

(14) Cfr. la introducción.

planes al margen de la nueva ordenación. De aquí que la Circular del Ministerio de la Vivienda 2/75 prohíba toda revisión, para proceder a la adaptación.

Ahora bien, el hecho de que no proceda una revisión general de los planes, no supone la imposibilidad de modificación parcial. Si en algún aspecto concreto es necesaria la modificación, ésta podrá llevarse a cabo con arreglo al artículo 49, aun antes de llevarse a cabo la adaptación (15).

2. DE LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ADAPTACIÓN

Se plantea el problema de si ha de aplicarse al procedimiento de adaptación la norma contenida en el artículo 27 de la Ley del Suelo sobre suspensión de licencias. En cuanto la adaptación se traducirá en una reforma, podría entenderse que sí. No obstante, dado el carácter necesario de la adaptación—que afectará a todos los planes generales vigentes—y sus efectos limitados, no parece prudente una interpretación que conduciría a una total paralización de la actividad urbanística prácticamente en todo el territorio nacional. Únicamente podría admitirse tal suspensión como facultad (art. 27, 1, de la Ley del Suelo). No se aplicaría la norma del apartado 3 del artículo 27, sino la del apartado 1 del mismo artículo, y ello siempre que la adaptación fuese más amplia que la limitada que prevé la Disposición transitoria 1.^a, apartado 1.

3. DE LA APROBACIÓN DEFINITIVA

Aprobada definitivamente la adaptación—y publicada—tendrá plena vigencia el plan con las modificaciones introducidas. Se aplicarán las reglas generales sobre obligatoriedad y eficacia de los planes (arts. 56 a 62 de la Ley del Suelo).

Asimismo se aplicarán las reglas generales sobre la impugnación del acuerdo de aprobación definitiva en vía administrativa y contencioso-administrativa.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

(15) Así, en mi trabajo *Comentarios a la Ley del Suelo*, cit., págs. 1278 y ss. En el mismo sentido, GONZÁLEZ BERENGUER, *Las disposiciones transitorias*, cit., página 41.