

PRIMERA SEMANA DE DERECHO URBANISTICO DEL ICAI

Se ha celebrado en Madrid, durante los días 22 a 26 del pasado mes de mayo, la Primera Semana de Derecho Urbanístico, organizada por el ICAI (Escuela de Dirección de Empresas, ICADE), la dirección de la misma estuvo a cargo de don Roberto PAREJO GÁMIR, notario del Ilustre Colegio de Burgos, y de don José María RODRÍGUEZ OLIVER, profesor de la Universidad de Madrid, ostentando la Presidencia de la misma el director general de Urbanismo, ilustrísimo señor don Emilio LARRODERA LÓPEZ.

El elenco de conferenciantes designados, así como los temas escogidos, respondieron al deseo de ofrecer una visión exacta y realista de los principales problemas que hoy tiene planteados nuestro Ordenamiento Urbanístico. De ahí el hecho de que los conferenciantes fuesen profesionales directamente vinculados a este sector del Derecho Administrativo, bien por su actividad universitaria, judicial o directamente ligada a la Administración del Urbanismo. Asimismo en el público asistente predominó la presencia de asesores jurídicos y técnicos de empresas inmobiliarias.

La experiencia de los conferenciantes, unida a su indudable preparación teórica, dio como resultado que se alcanzase el deseable nivel de rigor técnico y utilidad empírica que fue nota constante de todas las intervenciones que se pasa a reseñar sucintamente.

La conferencia inaugural de la Semana estuvo a cargo del letrado del Consejo de Estado, don José Manuel ROMAY BECCARIA, quien desarrolló el tema, verdaderamente crucial en Derecho Urbanístico, de la *Recuperación de las plusvalías urbanísticas*.

Un somero estudio comparativo permitió al señor ROMAY demostrar cómo en España el precio del suelo alcanza niveles insospechados, debido a ingredientes económicamente heterodoxos. Y entre ellos destacar esencialmente dos: necesidad y escasez. El primero —la creciente necesidad de vivienda— obedece a fenómenos sociológicos como la creciente aglomeración de población en los núcleos urbanos, sobradamente conocidos.

En cuanto al segundo, es decir la escasez de suelo urbano, es asimismo explicable si pensamos en factores tales como el déficit de infraestructura primaria o la retención voluntaria por los propietarios del suelo, atraída por una elevada “renta de situación”.

El hecho indudable es que existen unas muy considerables plusvalías en el precio del suelo y que dichas plusvalías deben revertir a la Administración, si tenemos en cuenta que, en definitiva, obedecen, no a la actividad de los propietarios, sino a la acción de la comunidad. Y asimismo es indudable que en nuestro Ordenamiento jurídico vigente no existen los medios adecuados para articular la recuperación por la Administración de las citadas plusvalías.

A continuación expuso el disertante los instrumentos que, a su juicio, serían adecuados en orden a dicha finalidad:

En primer lugar, las medidas fiscales. La presión tributaria podría, en principio, suponer un valioso correctivo. Sin embargo, a su juicio, no resulta demasiado eficaz, y ello no tanto por razones teóricas como por dificultades de orden pragmático, cifradas fundamentalmente en las profundas deficiencias estructurales de nuestro sistema fiscal y, más concretamente, de la Administración gestora de los impuestos.

El segundo de los posibles medios a emplear es la expropiación forzosa. A simple vista resulta extraordinariamente atractivo, pero no se pueden desconocer sus inconvenientes. Aparte de la dificultad que representa el generalizar el procedimiento —sin lo cual se convierte en inútil—, supone el desplazamiento de los particulares en la empresa urbanizadora y, de otro lado, razones políticas de política electoral lo hacen prácticamente inviable.

Por último, existe un tercer medio que para el señor ROMAY quizá sea el más idóneo: la cesión parcial de terrenos por los propietarios, a fin de atender a la urbanización primaria del área de que se trate. Reconociendo las dificultades prácticas de esta solución, el conferenciante, sin embargo, se inclinó por ella como medio para que el coste de la urbanización no gravite exclusivamente sobre la Administración.

Con ello se conseguiría suprimir del precio de las edificaciones los componentes heterodoxos antes aludidos, y se lograría un precio económicamente correcto. Precio que puede ser justo o injusto, desde el punto de vista económico, resultado éste que fue el objetivo del conferenciante a lo largo de su magistral exposición.

Don Rafael GÓMEZ FERRER, letrado del Consejo de Estado, disertó sobre *Algunos problemas de las Licencias municipales*. El objetivo de su charla consistió en señalar cómo este instrumento, central para asegurar el cumplimiento de los Planes urbanísticos, funciona en la práctica de manera tal que aparecen un conjunto de fisuras por las que escapa en buena medida la eficacia deseada por el legislador.

La primera manifestación de estas quiebras radica en el problema de la suspensión de licencias por plazos de dos años. De un lado, este período de tiempo resulta insuficiente a veces para que el Plan se estudie y apruebe, de manera que la suspensión puede terminar sin que exista aún un Plan. En segundo lugar, al confundirse la suspensión para elaboración de Planes con la suspensión para llevar a cabo la reparcelación, el resultado es que esta última se ve gravemente comprometida e imposibilitada de hecho en ciertos casos.

El segundo problema lo constituyen las llamadas licencias condicionadas a la promesa del promotor de urbanizar la zona en que quiere edificar, pues al venderse los inmuebles aparecen unos terceros sobre los que recaerá la carga de la urbanización. Como medida para evitar que la buena fe de éstos se vea sorprendida, sugirió el conferenciante que se exigiese un aval bancario para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del promotor.

El procedimiento para otorgar licencias se ve afectado por dos inconvenientes: primero, la ausencia de dictamen jurídico previo, de tal forma que en el mecanismo de aplicar el Plan, que es operación netamente jurídica, se deja de lado a los juristas que no tienen ocasión de intervenir; y, segundo, la escasa publicidad del otorgamiento impide un conocimiento general de lo permitido hasta que la construcción es un hecho consumado.

El silencio positivo, al no estar definido con claridad, se ha convertido, por inadecuadas interpretaciones, en un medio para que quien de él se beneficia "haga lo que quiera". Recordó sin embargo el conferenciante que el silencio no es medio para hacer lo que el Plan no permite, por lo que debe reducirse a sus términos exactos.

Otra cuestión apuntada fue el cómputo de volúmenes, problema derivado de hacer inadecuadamente uso del artículo 106 de la Ley del Suelo, que, sin ser directamente aplicable para este fin, se ha transformado en medio para incluir como espacios edificables ciertas zonas que no tienen tal carácter.

Se refirió brevemente el señor GÓMEZ FERRER a los edificios singulares. Por tales sólo deben entenderse los de uso singular, para evitar el abuso de la técnica de excepción que suponen, y en cuanto no estén previstos en el Plan, su inclusión debe rodearse de las garantías propias de modificación de éste.

Terminó la conferencia con la referencia al tema de los controles. Señaló en forma pormenorizada cómo la revisión de oficio, las técnicas de tutela, la vía de recurso y la ejecución de sentencias, forman en la práctica un sistema cuya nota característica estriba en primar los beneficios de la construcción abusiva y la impunidad del infractor. Con la exposición de las medidas específicas de reforma que son de desear, terminó el conferenciante su brillante exposición.

Don Manuel SANTAELLA LÓPEZ, letrado del Ministerio de Justicia, desarrolló el tema *Problemas urbanísticos de los municipios turísticos*, en un intento de exponer la peculiar modulación que los problemas urbanísticos alcanzan en las poblaciones intensamente afectadas por el fenómeno turístico.

No se atendió, para delimitar qué debe entenderse por "Municipio turístico" a un criterio formal (por ejemplo, el del ámbito de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional) ni al concepto vulgar de turismo, sino que se centró la disertación sobre lo que el conferenciante llamó "áreas recientemente turísticas": municipios afectados por una

invasión masiva del turismo de temporada, y en los que la población normal se ve cuadruplicada al llegar la estación turística.

Para el señor SANTAELLA, el origen y raíz de todos los problemas está en una tensión cuyos polos son: de una parte, el deseo de los Ayuntamientos de mantener la inversión turística, que lleva a la concesión sin tasa de licencias, y de la incapacidad patrimonial de las Corporaciones Locales para establecer y mantener los servicios públicos mínimos que la nueva población exige (agua, encintado de aceras, pavimentación de viales, etc.).

El *desideratum* óptimo, para el conferenciante, sería, sin duda, una reforma profunda de la legislación. Sin embargo, dentro del marco normativo actual, pueden, a su juicio, apuntarse algunas líneas que al menos podrían suponer posibles vías de solución.

Entre ellas destacó la protección por la Administración del Estado de la competencia municipal en materia urbanística, que a juicio del disertante constituye un principio capital en esta materia. Junto a ello, es asimismo imprescindible un detallado asesoramiento técnico por parte de la Administración Central a las Corporaciones Locales, que, debido a su ya tónica debilidad económica, resulta inalcanzable a éstas, y en este asesoramiento destaca el relevante papel a jugar por unos técnicos cualificados: los arquitectos municipales.

Una última cuestión fue resaltada: la ineluctable necesidad de agilizar el procedimiento administrativo urbanístico; la lenta tramitación de los planes es causa, en muchas ocasiones, de concesión de licencias ilegales o inoportunas, motivadas por el aludido deseo de los Ayuntamientos de evitar el desvío de la inversión turística, y, en todo caso, en un factor que contribuye a perturbar el normal desenvolvimiento urbanístico de estos municipios.

El doctor don Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, profesor adjunto de la Facultad de Derecho, trató de *El problema del medio ambiente y la actividad industrial: aspectos jurídicos*. Sus primeras palabras sirvieron para poner de manifiesto la actualidad del tema, y la conciencia de esta actualidad que se ha abierto paso en la Administración de nuestros días. Como ejemplos de esta actitud citó la constitución de un Comité interministerial dentro de las Ponencias del Plan de Desarrollo, la inclusión del problema como uno de los grandes temas del III Plan, y la creación de la Comisión Delegada del Gobierno para la protección del Medio Ambiente.

En segundo lugar manifestó su preocupación por los vigentes obstáculos que pueden impedir una adecuada solución jurídica. El primero consiste en el juego de los derechos adquiridos, bajo los que pueden encontrar amparo situaciones injustas, y que complica la viabilidad de normas nuevas, dado que en éstas las situaciones transitorias pueden resolverse mediante el cómodo recurso al arbitrio que suponen aquéllos, pero con la contrapartida de crear una ruptura exagerada que, de por sí, compromete los resultados deseables.

El otro problema lo constituye la proliferación exagerada de normas sobre la materia que es fuente de varios inconvenientes: ante todo, la falta de coordinación de competencias derivada de una inadecuada distribución de las mismas; después, el carácter sectorial de las competencias en que se reflejan las tensiones entre los diversos órganos y entes; a continuación, la duplicidad de controles y superposición de los mismos; y, en fin, la marginación de la Administración Local que no es oída en la medida en que lo requiere su vinculación con el tema. Todo ello hace pensar que no es por el camino de enviar nuevas normas al B. O. E. por donde se encontrarán las soluciones adecuadas.

Pasó luego el conferenciante a establecer la insuficiencia del vigente Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas. Ante todo, su rango normativo no es el adecuado para enfrentarse con la problemática planteada, lo cual es índice ya de su visión incompleta. De otro lado, la técnica del alejamiento de las industrias no es plenamente válida, ya que, al no proibir el acercamiento de las viviendas, no puede impedir que el crecimiento de la ciudad engulla las zonas fabriles. Por su lado, las licencias municipales sólo se refieren al momento inicial de la instalación, y no se han comprendido como acto-condición, que, al colocar a su destinatario en una situación legal y reglamentaria y susceptible de cambio, constituyen título hábil para imponer en base a ellas las exigencias derivadas de la nueva regulación. Así pues, la desconexión entre licencia y derecho adquirido resulta urgente como medida imprescindible.

Las medidas definitivas, sin embargo, deben encontrarse en la legislación urbanística. La Ley del Suelo dispone que el Plan es el instrumento normativo en que se señalan los límites del derecho de propiedad, y debe ser por ello el cauce adecuado para imponer los requisitos precisos para el desarrollo industrial en su relación con el medio ambiente. Con el examen de los problemas jurídicos que esta posibilidad plantearía y la proposición de soluciones concretas, dio fin el conferenciante a su interesante intervención.

El tema de la Fiscalidad del Suelo, en el ámbito de la Administración Central, fue desarrollado por el profesor adjunto de Hacienda Pública en la Universidad de Madrid, don José Luis LAMPREAVE PÉREZ, cuya conferencia llevaba por título *Impuestos estatales y Urbanismo*.

No correspondió, sin embargo, el contenido de la exposición al enunciado programado. Como el mismo señor LAMPREAVE precisó, quizá la rúbrica adecuada hubiese sido *Hacienda Estatal y Urbanismo*; en efecto, el enfoque dado no fue exclusivamente impositivo, sino comprensivo de toda la problemática que la moderna Hacienda Pública ofrece en relación con el Urbanismo.

Efectivamente, la teoría del gasto público, a través de su realización de bienes y servicios en materia urbanística, tiene un notable interés. E, incluso, la teoría del presupuesto, entendida en sentido no clásico, sino moderno (cómo conseguir la mejor asignación de los recursos estatales), tiene interesantes repercusiones en materia urbanística.

Desde estas premisas, en tres problemas fundamentales vertebró su disertación el conferenciante: 1) ¿Qué obras o servicios deben ser prestados por la Administración Pública?; 2) ¿Qué financiación hay que buscar para el gasto que conlleva la realización de tales obras?; y 3) ¿Qué órgano u órganos, dentro de la Administración deben ser competentes, tanto para la realización de los servicios como para exigir coactivamente los ingresos necesarios?

En respuesta al primer interrogante, distinguió el conferenciante entre obras y servicios sociales, obras y servicios cuasi-sociales o necesidades meritorias y obras y servicios realizables por la actividad privada. Lo que en todo caso es indudable, a su juicio, es que las leyes del mercado no resuelven la cuestión, bien por la propia consolidación de las estructuras, bien por la aparición de actividades monopolísticas.

Se destacó asimismo la decisiva importancia que en orden a la financiación tienen los impuestos, en los que es preciso destacar su finalidad redistributiva, aparte la puramente recaudatoria, y en contestación a la tercera pregunta, analizó el señor LAMPREAVE las ventajas e inconvenientes resultantes de encomendar la gestión a la Administración Central o a la Local.

Con el análisis crítico de la legislación fiscal española en lo referente al Urbanismo (contribución territorial urbana, plusvalía, impuesto sobre transmisiones patrimoniales, etc.) concluyó la detallada e interesante exposición de los problemas hacentísticos del Urbanismo.

Don Enrique DAGO SOCIATS, letrado consistorial, tocó el tema de *Haciendas locales y Urbanismo*. Su intervención destacó por aportar el conferenciante una amplia experiencia práctica que supo conjugar con un acertado enfoque teórico de los problemas que recogió a lo largo de su charla. De ahí el interés de la misma, la visión crítica que predominó en sus palabras y la dificultad de resumir algo más que las líneas maestras.

Después de un análisis de las posibles formas de financiar la Hacienda local, que arrojó el resultado de no encontrarse ésta en la situación más deseable en España, pasó el conferenciante a examinar el estado actual de los ingresos. Arrancando de la insuficiencia de los mismos y de su marcado carácter rígido, lo que contrasta con el hecho de ser la actuación urbanística un campo de acción indisolublemente ligado a la Administración municipal, llegó a una crítica triple: ante todo, el dato de la reiteración excesiva en la imposición, puesto que el mismo objeto tributario es tomado como hecho imponible de diferentes impuestos, llegándose a una verdadera saturación de éstos. Ello da pie a la segunda crítica, esto es, que los arbitrios no atienden a su verdadera finalidad, distorsionándose su naturaleza más allá de lo previsto por el legislador y utilizándose la analogía a pesar de estar prohibida en la Ley General Tributaria. Por fin, con el último reproche se denunció que los derechos y tasas han sido exageradamente ensanchados, convirtiéndolos, más allá de su significado, en verdaderos impuestos

Completó el conferenciante esta visión señalando cómo la gestión tributaria encuentra grandes dificultades por la proliferación de pequeños tributos que, al no estar refundidos, determinan un coste antieconómico y una lentitud en los trámites de su recaudación. También señaló el dato paradójico de que son los arbitrios no fiscales los que entregan una mayor cantidad de ingresos a los Presupuestos municipales.

Una vez expuestas las dificultades jurídicas que en la práctica se observan en la mecánica de los diferentes impuestos municipales, pasó a exponer el conferenciante sus criterios sobre el Patrimonio Municipal del Suelo. Solidarizándose primero con las críticas habituales en la doctrina, señaló como *desideratum* que su gestión se realizase por órgano con personalidad independiente de exclusiva dedicación a esta tarea y, una vez expuesta la justificación de tal postura, se mostró partidario de la adquisición inicial de los terrenos, como medio más seguro para que las plusvalías pasen casi en su totalidad al Ayuntamiento.

A lo largo de la conferencia salieron a relucir muchos otros puntos de interés. Baste como ejemplo de ellos, el estudio de los problemas que plantean las contribuciones especiales, la referencia a los índices de valoración y el sistema mediante el que se elaboran, y las tensiones que existen entre el Ministerio de Hacienda y la Delegación de Hacienda del Ayuntamiento de Madrid, como botón de muestra de los negativos efectos que produce la falta de coordinación real del sistema tributario.

Salpicando sus tesis con referencias al Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local, dio el conferenciante fin a su ágil intervención.

Viviendas y Registro Municipal de Solares es el genérico título de la intervención del Magistrado del Tribunal Supremo, don Rafael de MENDIZÁBAL ALLENDE, a cuyo cargo corrió la clausura de la Semana.

Ya la anécdota que le sirvió de introducción —la historia del ingeniero catalán Ildefonso CERDÁ— dejó patente el enfoque que el conferenciante pretendía dar a su charla. No intentó en modo alguno una árida exposición del Reglamento de Edificación Forzosa, sino que abordó el tema del Registro de Solares como institución, desde una perspectiva eminentemente sustancialista; de otro lado, como el mismo autor confesó, contó con el valioso material que supuso su permanencia durante diez años en la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos, a lo largo de los cuales hubo de enfrentarse reiteradamente con este problema.

Tras encuadrar el Registro de Solares como pieza fundamental dentro del mecanismo de la Ley del Suelo y aludir a algún interesante precedente, en el Derecho comparado (concretamente la ley italiana de 1962) centró el objeto de su conferencia. Para ello, suprimió todas aquellas cuestiones ya resueltas por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (objeto inscribible, concepto de inadecuación, carácter potestativo del recurso de reposición, legitimación pasiva de la Administración del Estado, etc.) y sobre las cuales toda discusión resuelta ya, a juicio del disertante, puramente académica.

La naturaleza jurídica del Registro de Solares se abordó partiendo de la ya clásica dicotomía Registros jurídicos-Registros administrativos. Si bien la línea divisoria entre ambos, como señaló el conferenciante, no deja de ser imprecisa, el encuadramiento del Registro de Solares debe hacerse en el segundo grupo. Y atendiendo a la clasificación de los Registros en cuanto al objeto, estamos, sin duda, ante un Registro de cosas, de bienes inmuebles en definitiva.

La idea matriz de la conferencia fue, sin duda, el carácter expropiatorio del procedimiento de venta forzosa. Es una modalidad de la potestad expropiatoria, tal como aparece definida en el artículo 2.º de la Ley de 1954, y confirma el examen de sus aspectos objetivos y subjetivos. Sólo en cuanto a su "causa" o "fin" puede diferenciarse de la expropiación en general. No se trata ya de la "utilidad pública", sino que estamos ante una finalidad puramente urbanística: el fomento a la edificación.

Las consecuencias prácticas de esta calificación, el distinto carácter del procedimiento según se trate de solares sin edificar o de construcciones ruinosas o inadecuadas, las consecuencias del ánimo respecto a los derechos privados (dominio, arrendamiento, etc.) entre otros, fueron los hitos más destacados de esta nueva original versión del Registro de Solares.

Denominador común de todas las intervenciones lo fue el animado coloquio con el que los asistentes acompañaron a los conferenciantes y que fue buena muestra del acierto con que los diversos temas fueron tratados.

El programa de la "Semana" incluía, junto a las conferencias reseñadas, la intervención del letrado consistorial don Angel MINCO DE MIGUEL sobre *Expropiaciones Urbanísticas*, y que no pudo tener lugar, según parece por causas de fuerza mayor. No obstante, la versión escrita del tema va a ser, también, incluida en el volumen colectivo de la "Semana" que en estos momentos se encuentra en preparación.

El brillante éxito alcanzado en la semana fue subrayado en las palabras finales del doctor don José Antonio ESCURDIA, S. J., presidente académico del ICAI, con las cuales concluyó la sesión de clausura.

R. G. O.