

LEY DE MEDIDAS DE POLITICA TERRITORIAL, SUELO Y URBANISMO

LA EJECUCION DEL PLANEAMIENTO

Representa un complemento de la Ley del Suelo y, en algunos puntos, una modificación

La Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, del 28 de marzo de 1995, dedica su título VII a la gestión urbanística. Aunque no desarrolla una regulación completa que sustituya la general de la Ley del Suelo, sí introduce importantes innovaciones que abren nuevas perspectivas a la siempre difícil ejecución de los planes.

TEXTO:
FRANCISCO
PERALES.
*Abogado
Urbanista.*

La legislación autonómica puede abarcar esta materia porque entra de lleno en lo que está considerado como su competencia urbanística. Toda la normativa de la legislación estatal sobre ejecución del planeamiento tiene un carácter supletorio de la autonómica. Al no haber efectuado una regulación completa, la Ley de Medidas o Ley 9/1995 representa un complemento de la Ley del Suelo y, en algunos puntos, una modificación.

Esta crónica parcial de la Ley 9/1995 se centra en lo que parecen ser aquellos aspectos más sobresalientes de las innovaciones, como son todas las que atienden a las actuaciones asistemáticas en suelo urbano así como las que se refieren a las sistemáticas.

Actuaciones asistemáticas

En concreto, el artículo 82 se refiere a las primeras. Su objeto se ha limitado a convertir definitivamente en una prestación económica, la cesión del exceso de aprovechamiento sobre el susceptible de apropiación por el propietario, cuando éste pretende edificar en un solar. En este caso, la cesión, afirma el precepto, deberá realizarse en forma de una indemnización sustitutoria en metálico, equivalente al valor urbanístico del exceso, a cuyo efecto el municipio deberá efectuar la correspondiente liquidación.

El carácter recaudatorio de la cesión del 15% del aprovechamiento tipo, cuando éste coincida con el aprovechamiento existente —especialmente cuando se edifique sustituyendo una edificación anterior o en supuestos de rehabilitación—, es evidente.

Que la sustitución de la cesión in natura por el pago del valor en metálico de cualquier exceso sea el 15% u otro superior, viene establecida de forma imperativa. La nueva norma ha reconocido e

implantado con carácter general lo que viene ya constituyendo una práctica habitual. Los excesos de aprovechamiento cuando la actuación se limita a edificar en un solar se convierten en un recargo económico que grava directamente el coste de la edificación, sin posibilidad de distribuir la repercusión que tendrá que ser soportada íntegramente por los compradores.

El pago posee carácter finalista porque debe dedicarse obligatoriamente por el Ayuntamiento a la compra de terrenos destinados a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección oficial. Cabría preguntarse si le es posible, no obstante lo extraño del supuesto, al propietario obligar al Ayuntamiento a recibir en especie la cesión, siempre que el solar lo permita. O lo que es aún más improbable, a compartir un régimen de copropiedad sobre el mismo solar. La cuestión se plantea en el puro nivel teórico, pero negar tal posibilidad es confirmar la naturaleza tributaria de la supuesta cesión.

Actuación sistemática

El mismo artículo completa la regulación del cumplimiento de las obligaciones cuando se actúa asistemáticamente. En otras palabras, cuando se edifica directamente, estableciendo la obligación de asegurar la realización o bien el costeamiento de las obras de urbanización que requiera aún la parcela para convertirse en solar, y la cesión de los terrenos que deben servir de soporte a las correspondientes sobras de urbanización antes de que éstas, así como las de edificación, den comienzo.

Las novedades en materia de ejecución sistemática consisten en una nueva regulación de todas las unidades de ejecución, así

como en la creación de un nuevo sistema de actuación –la ejecución forzosa–, en la introducción del convenio como medio para modificar los sistemas de actuación por vía de pactos, y también en una regulación complementaria de todo el sistema de expropiación con concesionario.

La Ley da una nueva regulación a la delimitación de las unidades de ejecución en el artículo 81, con cuya aprobación sigue siendo obligatorio determinar el sistema de actuación, si no se hubiera fijado en el Plan. La elección es facultad municipal, pero se exige que se valoren las circunstancias concurrentes, los objetivos, las necesidades, los medios y la capacidad de gestión para efectuar dicha elección. Por lo tanto, la elección debe ser motivada, lo cual permitirá la impugnación basada en una motivación falsa, incongruente o bien falta de racionalidad.

La actuación sistemática por unidades de gestión, salvo en suelo urbano donde cabe la asistemática, es la normal. En este sentido, la Ley aclara que pueden ejecutarse obras de infraestructuras o para dotaciones y servicios, aún en suelo urbanizable, sin necesidad de delimitar una unidad de ejecución. Esta posibilidad para la construcción de dotaciones o servicios en suelo urbanizable, sin necesidad de que sean sistemas generales, es una novedad. Como también lo es la ampliación al suelo urbanizable de todas las unidades de ejecución discontinuas.

El mismo artículo 81 modifica el artículo 144 de la Ley del Suelo y establece nuevos requisitos para la delimitación de las unidades de ejecución. Ahora bien, se trata de un esfuerzo estéril porque a fuerza de querer precisar, sólo se ha conseguido reiterar por los mismos requisitos con formulaciones más o menos diversas. Ahora se exigen requisitos para todos los supuestos y otros, añadidos, para los de compensación y cooperación. Al final todos se resumen en que la unidad tenga entidad suficiente para que se puedan cumplir las obligaciones de cesión (lo que comprende la incorporación de los terrenos dotacionales correspondientes), equidistribución y urbanización.

La tendencia expansiva del sistema de expropiación forzosa se manifiesta en las mayores facilidades que se establecen para incorporar a otros gestores a la Administración territorial actuante, que sólo pone en juego su potestad expropiatoria. Por una parte, se recoge la fórmula de la encomienda de gestión de servicios, prevista en el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y, por otra, se completa la regulación de la gestión por cesión.

Encomienda de gestión

La encomienda de gestión a entidades de derecho público de la propia o de distinta Administración ya era utilizable directamente desde la Ley 30/1992, aunque bien está que se explicita en la legislación urbanística, tan cerrada en sí misma, al menos en su aplicación por la Administración. En esta Ley de Medidas debería haberse dicho que la encomienda puede aplicarse, no solamente en el sistema de expropiación, sino en cualquier sistema de gestión pública, como son los de cooperación y ejecución forzosa. No obstante, el hecho de que no se mencione no significa que no se pueda utilizar. En la concesión es destacable la intervención, como posibles ofertantes, de los propietarios de suelo constituidos en “entidad urbanística de urbanización”, como una modalidad de entidad de colaboración (siempre que reúnan el 60% de la superficie) con derecho de adjudicación preferente en situación de igualdad. A la entidad pueden incorporarse otras personas para aportar financiación o ejecución de las obras. El concesionario puede incorporar a la gestión a los propietarios que obtengan la liberación. La distribución de las parcelas resultantes se efectúa

mediante un Proyecto de Parcelación que reúne las características y efectos de una reparcelación.

Una novedad importante es el sistema de ejecución forzosa. Su regulación resulta excesivamente esquemática, por lo que requiere ineludiblemente un desarrollo complementario. Este sistema de titularidad pública puede ser utilizado con un carácter principal o bien como subsidiario de los de compensación, cooperación o convenio, y la iniciativa puede ser pública o de todos los propietarios que representen, al menos, el 30% de la superficie de la unidad.

La reparcelación es el instrumento de distribución de beneficios y cargas, y en ella se han de establecer las reservas de suelo destinadas a financiar los costes de urbanización y para hacer frente a las desviaciones que se reflejen en la liquidación.

La Administración disfruta de facultades fiduciarias para la enajenación de estos terrenos. La Ley establece en su artículo 90 que la determinación del sistema permite ocupar inmediatamente “y sin ulterior trámite” los terrenos de cesión obligatoria y gratuita y localizar los terrenos donde se sitúen los excesos de aprovechamiento para la construcción de viviendas de protección pública. Sin embargo, esta habilitación está en directa contradicción con el artículo 93, el cual, lógicamente, exige la previa aprobación del Proyecto de reparcelación.

Construcción de viviendas públicas

En cuanto a la construcción de viviendas de protección pública, solamente será posible llevarla a ejecución si el Plan destina el suelo a un uso puramente residencial. Sin la reparcelación, la disposición e inscripción en el Registro de la Propiedad de los terrenos de cesión, no es posible.

En este sentido, la distribución de las parcelas resultantes no está suficientemente resuelta en el artículo 95, que ha de efectuarse con los mismos criterios entre los propietarios adheridos y no adheridos, ya que todos quedan vinculados a la gestión común, como en el sistema de cooperación. La diferencia estriba en que los primeros podrán efectuar aportaciones económicas para levantar las cargas y los segundos necesariamente harán frente a los costes con terrenos.

REGULACION DE LA GESTION

La gestión se encomienda a una Comisión Gestora, con el mismo carácter de una Junta de Compensación, compuesta por representantes (a partes iguales) de los propietarios y de la Administración. La Ley nada dice al respecto pero, obviamente, la constitución de la Comisión requiere la aprobación de una serie de estatutos, como en el caso de cualquier entidad urbanística colaboradora.

Ahora bien, surgirá un problema que inhabilitará el sistema, salvo solución reglamentaria, si impuesto por iniciativa pública no hay quorum suficiente de propietarios para constituir la Comisión. En tal caso, el sistema deberá reconducirse al de cooperación, del cual el de ejecución forzosa no es más que una variante. En realidad, una simple rectificación del de cooperación hubiera sido suficiente para dar entrada a los propietarios, a través de la Asociación de cooperación, que, en todo caso, por vía de convenio y encomienda puede hacerse cargo de la gestión.

Las reformas introducidas en la gestión favorecen, en cualquier caso, este tipo de procesos. Ahora bien, la regulación necesita un desarrollo reglamentario, especialmente en el supuesto de los convenios y de la ejecución forzosa. En los primeros deberá aclararse qué ocurre exactamente si no se da un acuerdo unánime de todos los propietarios de la unidad, puesto que no es posible extender el citado acuerdo entre propietarios y Administración, a otro tipo de propietarios no intervinientes sobre obligaciones distintas de las que la ley establece.