

RECENSIONES

Javier GARCIA-BELLIDO, Ricardo SANTOS DIEZ y Joaquín JALVO MINGUEZ, del Centro de Estudios Urbanos del IEAL: *Práctica de la reparcelación.—Ejemplos y modelos*, Editorial Instituto de Estudios de Administración Local (hoy INAP), Madrid, 1987, 518 pp., 30×21, color, enc. dura.

Con una importantísima obra se cierran los 47 gloriosos años en que ha trabajado el Instituto de Estudios de Administración Local, institución que ha dado a España múltiples promociones de buenos funcionarios locales y de buenos técnicos urbanistas, y que como es sabido, acaba de desaparecer, integrándola en el Instituto Nacional de Administración Pública.

Como dice el profesor Parejo en la presentación de libro, la existencia del mismo era una necesidad, dada la escasa literatura producida sobre la materia de nuestra recensión, lo que había dado lugar

a que durante lustros esta Institución permaneciera anquilosada.

De ningún modo comarto la idea del profesor Parejo de "que deba confiarse en que las medidas normativas regionales supongan una inflexión en la evolución legislativa del urbanismo, de forma que puedan introducirse las rectificaciones de rumbo que en el avance de la situación actual aconseja". Muy por el contrario la producción legislativa en materia urbanística que hasta ahora han emanado las Autonomías, es de una calidad tan baja que nada hace esperar que la legislación española en la materia vaya a mejorar con esta aportación.

Lo que sí es verdad es lo que el prologuista dice a continuación. Es decir: que se ha logrado un Manual de la Práctica de la Reparcelación "hasta sus últimos detalles; así como que se aportan soluciones nuevas de cierta heterodoxia".

Las soluciones que el prologuista llama "heterodoxas", yo creo que no lo son tanto, y todas con-

tribuyen a la agilización de un tipo de expediente mastodóntico cual es la reparcelación. Estas soluciones se refieren a:

— La posibilidad de la autonomía de la reparcelación, no necesariamente unida al sistema de cooperación. Por mi parte creo que esta idea es absolutamente exacta y debe ser difundida al máximo.

— La cesión-trueque en compensación obligada del suelo del sistema general incorporados a la unidad de actuación. He aquí otra idea que de modo explícito se desprende de nuestro ordenamiento y que es poquísimamente utilizada. Basta leer el artículo 159 del Reglamento de Gestión.

— La cuota de urbanización proporcional a un estándar mínimo del Plan, y aun su pago sustitutorio en metálico, aunque la unidad no esté incluida en un sistema de actuación.

— La delimitación obligatoria y discontinua, a instancia de parte, de la unidad de actuación con los requisitos del artículo 78 del Reglamento de Gestión. Punto éste en el que discrepo de los autores.

Las valoraciones urbanísticas del suelo no sólo por los métodos clásicos residuales, sino también con base en los precios oficiales tasados de las viviendas de protección oficial. También aquí los autores ponen el dedo en la llaga. En este punto concreto yo iría más lejos que ellos y sostendría —como sostengo— que en los casos en que el valor catastral tenga más de cinco años, o en que se ha aplicado un planeamiento diverso de aquel en que se apoyó dicho valor catastral, deben valorarse los suelos por el valor comercial.

— El método de valoración compleja en una misma manzana con valores distintos en cada calle límitrofe. Cuestión ésta para mí indudable.

— La conceptualización de la cesión obligatoria y diferida de suelo y el tratamiento jurídico de un edificio existente que deviene no adaptado al nuevo planeamiento (ni tampoco está en ruinas ni disconforme ni fuera de ordenación) y con mayor edificabilidad que la permitida por el nuevo Plan. Este punto es a mi juicio muy dudoso.

— La elaboración de unas normas urbanísticas y fichas para exemplificar en general la reparcelación voluntaria y discontinua, y en concreto las TAU.

— La exemplificación de la reparcelación económica y simplemente económica en unidades discontinuas y obligatorias. Y por último

— La representación de un ejemplo de reparcelación voluntaria discontinua y económica supletoria, con cesiones proporcionales a un estándar de equipamiento fijo y mínimo.

El Capítulo I desenvuelve la primera parte de lo que la introducción anuncia, estableciendo las siguientes tesis fundamentales:

En primer lugar se afirma que la gestión de las actuaciones urbanísticas no sólo se lleva a cabo necesariamente a través de los sistemas conocidos, sino que se pueden realizar otras actuaciones que se denominarían asistemáticas por ser formas que

se apartan de los sistemas como tales; así la expropiación forzosa para realizar actuaciones aisladas en suelo urbano y la reparcelación fuera de la cooperación, como se propone seguidamente. Por cierto que los autores llegaron con posterioridad a la conclusión de que estas actuaciones en realidad no deben llamarse "asistemáticas", sino "subsistemáticas". Inmodestamente, me parece que soy el creador de la noción de "actuación urbanística asistemática", pero reconozco que tienen razón los autores cuando proponen para estos supuestos el tecnicismo de "actuaciones subsistemáticas". Lo cierto es que el cambio nominal ha sobrevenido con posterioridad a la confección de libro, y en todo momento se utiliza en éste la expresión "actuaciones asistemáticas".

Ni que decir tiene que soy un convencido de que tales actuaciones existen (los autores se apoyan para ello en los artículos 134.2 de la Ley y 194 del Reglamento de Gestión; pero indudablemente hay otros supuestos. Y el más señalado de ellos es el de "la reparcelación al margen del sistema de cooperación". Dicen los autores con todo acierto: "El sistema de cooperación exige la reparcelación como técnica de gestión jurídica para la distribución de los beneficios y cargas del planeamiento; sin embargo, la reparcelación no exige la presencia del sistema de cooperación... El desarrollo de estas formas de reparcelación (las de carácter aislado) tendría un encaje forzado dentro del propio sistema de cooperación, llegando a hacerlo innecesario". Y citan al respecto varias sentencias como por ejemplo las del 22-6-81 y 4-5-82.

Insistiendo en la secunda idea de las actuaciones asistemáticas (mejor dicho subsistemáticas) se dice a continuación que "en las actuaciones sistemáticas, el proyecto de urbanización y su ejecución cuando es necesaria, quedan por Ley integrados o incorporados indisolublemente al propio contenido del sistema de actuación respectivo (lo que no obsta a que pueda darse un Sistema sin requerir obra de ejecución material), pero no siempre que sean precisas obras de ejecución material será imprescindible realizarlas en el seno de uno de los Sistemas de Actuación".

A continuación dicen: "en las actuaciones asistemáticas la única diferencia con las anteriores no está reglada: la concatenación entre las dos fases (redistribución y obras) no queda totalmente reglada o vinculada a la normativa urbanística, recaiendo en los particulares en el caso de la Reparcelación la responsabilidad, organización y mecánica de realización de las mismas... salvo en el sistema de compensación, en las otras dos actuaciones sistemáticas la iniciativa y responsabilidad de la ejecución depende íntegramente de la Administración actuante... Por el contrario, en las actuaciones asistemáticas por reparcelación la responsabilidad de su iniciativa e impulso —a diferencia con la cooperación— depende de los propietarios... Queda al margen la posibilidad de ejecutar por el Ayuntamiento obras mediante un proyecto de obras ordinarias repercutibles a través de contribuciones especiales". Estimo todas estas afirmaciones absolutamente exactas.

A continuación se pasa a analizar "qué obras de urbanización corren a cargo de los propietarios en los terrenos en una actuación sistemática con una asistemática". Y responden con estas tres afirmaciones:

— Parece fuera de duda que el artículo 83.3 de la Ley, de aplicación general incluso si se sigue una actuación asistemática.

— La diferencia entre las actuaciones sistemáticas y las asistemáticas (es decir entre el sistema de cooperación y la repartición independiente) es que en el primer caso la regulación de la ejecución de las obras es total, siendo realizadas éstas por la Administración, mientras que en el segundo las obras deberían ser llevadas a cabo por los propietarios.

— Por todo ello se plantean las ventajas procedimentales de operar mediante las actuaciones asistemáticas por repartición, con las ventajas de la compensación y de la cooperación y no con sus inconvenientes. Exacto.

Al estudiar la posibilidad de modulación de los costos de urbanización dicen que la lotería del planeamiento se ha extendido también a la lotería de las obras de urbanización, "por cuanto la arbitrista delimitación de las unidades de actuación (si no existe prefijado el aprovechamiento tipo) puede conducir a notables diferencias". No veo por qué razón el aprovechamiento tipo (concepto a mi juicio ilegal y perturbador) puede evitar estas diferencias en cuanto a los costos de la urbanización.

Sin embargo, si creo exacto cuanto a continuación se dice respecto al reparto de los costos de urbanización: "Cuando la superficie a ceder sobrepase la correspondiente al estándar fijado en el plan (28 m² sobre vivienda por cada 100 m² de techo construido) se reducirá la superficie a urbanizar por los particulares hasta el límite resultante de este estándar, corriendo por cuenta de la Administración la urbanización de la superficie restante en dicha unidad de actuación".

A partir del Capítulo II comienza la exposición de los documentos integrantes de cada Expediente de Repartición, dejando para el Anexo I el primero de todos los actos a realizar: la delimitación de la unidad de actuación, ya que consideran con razón que esta delimitación no es un acto propio del procedimiento repartidor.

El Capítulo III analiza minuciosamente el proyecto de repartición en sus supuestos generales.

A partir de este momento el libro adquiere un carácter rigurosamente práctico y en él se exponen con total minuciosidad la totalidad de los documentos que integran el expediente repartidor, distinguiéndose en ellos todas las posibilidades que puedan presentarse (repartición voluntaria, repartición simplemente económica, normalización de fincas, etc.).

Respecto a la repartición económica destacan sus ventajas y dicen que tanto la Ley como el Reglamento no alcanzan a vislumbrar su potencia generalizadora.

Más adelante se refieren al "potente surgimiento

de los convenios urbanísticos y a las dudas sobre la legalidad de éstos".

Este tercer Capítulo está completado por un Anexo constituido por un proyecto integrado por Memoria, Relación de propietarios y fincas, Propuesta de adjudicación, Tasación de derechos que deban extinguirse y una Cuenta de liquidación provisional. Es de señalar en él que al analizar la "cuenta de liquidación provisional" se dice que "de acuerdo con el artículo 100 RG los costos de urbanización se distribuirán entre los propietarios en proporción al valor de las parcelas que les sean adjudicadas en la Repartición, incluyéndose a la Administración titular del 10 por 100 del Aprovechamiento medio, que participará en dichos costes en la indicada proporción" y se llama la atención sobre la afectación de la legislación autonómica. Véase el artículo 9.2 en la Ley 4/84, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística de la Comunidad de Madrid". Queremos resaltar con esto la latencia del problema, aún no resuelto, de la participación o no de la Administración en estos costes. A mi juicio en este punto (planteado como problema por la diferente redacción dada por el Reglamento de Gestión a los casos de la compensación y de la cooperación y resuelto por la Ley de Madrid en el sentido de que la urbanización correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento medio de cesión obligatoria forma parte de las obligaciones de los propietarios) debería ser resuelto con otro criterio que el seguido para las contribuciones especiales. El impago de estos costos por la Administración supone un superpago por parte de los particulares, lo que es injusto, y nada digamos de la disparatada exención del artículo 220 de la Ley de Régimen Local a favor de la Santa Sede o, la Conferencia episcopal, las Diócesis, etc. Habrá que ver la idea que tendrán de la justicia española en el orden fiscal los que tengan que pagar la implantación de servicios a vecinos tales como la Nunciatura, la Conferencia episcopal y las Diócesis.

El Capítulo IV del libro recensionado se dedica a los supuestos especiales de Repartición: la voluntaria y discontinua; la simplemente económica, y la normalización de fincas. Señala que "incluso en el supuesto de Repartición voluntaria y continua, a tenor del artículo 115 del Reglamento de Gestión, el propio proyecto de repartición no es en sí mismo el documento formalmente exigible".

Como era de esperar el ejemplo que se propone de Repartición Voluntaria y Discontinua es un ejemplo en el que se aplican las transferencias de aprovechamiento urbanístico (la llamada técnica de las TAU) tan brillantemente popularizada, y de la que es autor uno de los padres del libro recensionado: el profesor García-Bellido. En otros lugares he expuesto mi oposición a este sistema en la que ahora no voy a insistir.

Como segundo Anexo del Capítulo IV se plantea un proyecto de Repartición simplemente económica. Y como tercer Anexo un proyecto de normalización de fincas integrado por una Memoria, una relación de propietarios e interesados, un pla-

no parcelario de información y una cuenta de liquidaciones económicas.

El quinto y último Capítulo se dedica a "consideraciones finales". En él se dice que la reparcelación "no es una institución sencilla de aplicar" (y este impresionante libro ha sido una muestra) "si bien es cierto que la reforma de 1975 supuso una simplificación". A pesar de la simplificación se nos dice que el proceso de delimitación de una unidad de actuación puede estimarse en unas veintiocho semanas y la duración de un expediente de reparcelación, más de año y medio (con visión optimista). La duración de un expediente de normalización de fincas puede durar sesenta y tres semanas y media y ello también con optimismo.

Como soluciones abreviatorias proponen el que las operaciones de ejecución integrales se produjeran en ámbitos territoriales predeterminados expresamente por el planeamiento; la unificación de procedimientos de compensación y de cooperación que podrán llegar a ser idénticos; que el proyecto se inicie y redacte por la Administración actuante.

Como dijimos, en los Anexos aparece además de una exhaustiva bibliografía, un completísimo proyecto de delimitación de unidad de actuación, una interesante variante sin reparcelación previa de las parcelas adjudicables, un ejemplo de pro-

yecto de reparcelación en suelo urbano con diferentes valoraciones, otro de reparcelación económica y discontinua, otro de reparcelación en suelo apto para urbanizar y discontinua, otro de reparcelación en suelo apto para urbanizar de normas subsidiarias, otro de aplicación de las TAU (en el que se insiste en su voluntariedad), con una explicación documental minuciosísima. Se aporta también una alternativa a la reparcelación económica voluntaria y discontinua. Concluye el libro con la ya citada y completa relación jurisprudencial.

Realmente estamos ante un libro importante. Con benedictina paciencia (de la que he sido constante testigo) ha quedado completamente agotado el tratamiento de un tema fundamental de la problemática urbanística española.

Sobre la reparcelación en España no se puede decir ya más ni mejor.

Y es en este aspecto en el que puede —y debe— decirse que estamos ante el Quijote de la reparcelación. Porque de la misma manera que desde el siglo XVI acá no se ha hecho una novela mejor, de hoy en adelante podemos decir que mejorar lo que han hecho estos autores es imposible.

JOSE LUIS GONZALEZ-BERENGUER
URRUTIA

Jesús GONZALEZ PEREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1988.

Ya en su 5.^a edición se publican los "Comentarios" de González Pérez a la Ley urbanística española.

Comienza por estudiar el autor el tema de la recuperación pública de las plusvalías. Aunque en todo momento parte de posturas liberales, creo que en el fondo piensa lo mismo que pensamos los socialistas: en el sistema de mercado las plusvalías urbanísticas son irrecuperables. En la línea liberal —y al analizar el artículo 4.^º— se queja el autor de que haya desaparecido de la Constitución el principio de subsidiariedad y dice "así como durante la vigencia de las Leyes Fundamentales anteriores a la Constitución el artículo 4.^º (de la Ley del Suelo) debía interpretarse siempre en sentido favorable al respeto de la iniciativa privada, hoy no sería lícita tal solución". Exacto. Sin embargo, reconoce que en la reforma de 1975 aparece como actuación claramente de repuesto, la expropiación.

Al analizar el artículo 6.^º reproduce esta exacta frase de Tomás Ramón Fernández: "el legislador español de 12 de mayo de 1956 montó un sistema de calidad técnica indudable; la Administración, sin embargo, no ha sabido manejarlo con la precisión y el rigor que el sistema exigió, y al comprobar su impotencia, su propia incapacidad, ha abandonado el lugar de vanguardia en que quiso situarlo el legislador para limitarse a seguir de un

modo u otro, el rumbo y las orientaciones del país vecino, cuyo punto de partida era obviamente, diferente".

Al examinar la naturaleza jurídica del plan dice "que se impone el reconocimiento de que en ellos existen elementos propios de las normas y de los actos administrativos".

Respecto a los estudios de detalle dice, a mi juicio con acierto, que "en el supuesto de que las normas supletorias no contengan determinaciones sobre ordenación de volúmenes, es incuestionable la posibilidad sin necesidad de estudios de detalle, de emplazar los volúmenes en la forma más conveniente dentro de la normativa aplicable".

Al estudiar el artículo 41 sostiene como regla de principio la innecesidad de nuevas informaciones públicas cuando, como consecuencia de las reclamaciones se modifica el plan aprobado inicialmente. Sabido es que esta tesis es muy discutida y que hay sentencias al respecto para todos los gustos. A la vista de las normas positivas, por lo pronto, es indudable que es precisa una nueva exposición cuando como consecuencia de la primera aparecen cambios sustanciales, así como es precisa nueva exposición si en la alteración de límites poligonales hay variaciones superiores al 10 por 100.

Tema interesantísimo es el del alcance de las potestades del órgano llamado a aprobar definitivamente un plan. A mi juicio estas potestades están reducidas a las cinco que prevé el Reglamento de Planeamiento (aprobación pura y simple, rechazo total o aprobación condicionada con dife-