

## **CRÓNICA DEL CURSO DE ESPECIALIZACIÓN SOBRE URBANISMO DE LA ESCUELA DE PRÁCTICA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**

Entre los días 19 de abril al 27 de mayo pasados se desarrolló en la Facultad de Derecho el curso de especialización sobre Urbanismo organizado por la Escuela de Práctica Jurídica, curso que, como segundo ciclo del desarrollado el pasado año sobre Planeamiento Urbanístico, se ha centrado en la Gestión, en sentido amplio, comprensivo de la ejecución de los planes y la disciplina urbanística.

La lección inaugural corrió a cargo del Catedrático de Derecho Administrativo y Consejero de Estado D. Ramón Martín Mateo, que centró su intervención en el tema del Medio Ambiente Urbano en una perspectiva histórica y su desarrollo en las estrategias singulares para los distintos problemas.

Los Principios de la gestión urbanística e Instrumentos básicos para su desarrollo fueron el objeto de la primera intervención del Director del Curso D. Federico Larios Tabuenca, significando el entramado esencial de la gestión urbanística en el nuevo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26.6.92, haciendo especial hincapié en el principio de la gestión como Función Pública, y en la situación en que queda el principio de subsidiariedad, así como en la clara formulación del deber de incorporación de los propietarios al proceso urbanizador, cuestiones claves para comprender el nuevo sistema legal.

Las Disposiciones Transitorias de la legislación urbanística y la Gestión del planeamiento fue el tema desarrollado por el Catedrático de Derecho Administrativo y Consejero de Estado D. Tomás Ramón Fernández Rodríguez, señalando la prolongada situación transitoria y la distancia entre la norma y la realidad, lo que se complica por el carácter de sus preceptos y por la diversidad de legisladores y de aplicadores de la Ley. En conclusión, ante la imposible casuística, se resalta la necesidad de acudir a los principios que inspiran la legislación urbanística y el Derecho Administrativo, técnica que permite extraer los principios del régimen transitorio de la Exposición de Motivos de la Ley 8/90 para la averiguación de cuáles son las normas con vigencia aplazada: lo que es inmediatamente aplicable es el

esquema gradual de facultades, el enlace obligaciones-derechos, pero no el «quántum», que depende de otras cuestiones. Todos los demás preceptos se demoran a la adaptación de los planes.

Las Valoraciones Urbanísticas fueron objeto de la conferencia desarrollada por el Dr. Arquitecto D. Antonio Armengot de Pedro, tras un enfoque histórico del proceso de valoración desde la promulgación de la Ley de Expropiación Forzosa, verificó una exposición del tema a partir de las líneas maestras de la reforma que ha supuesto la Ley 8/90, dando una perspectiva diferente a un tema excesivamente proclive a la casuística.

D. Luis Felipe Arregui Lucea, Dr. en Derecho y Técnico Urbanista, desarrolló en sendas sesiones los dos sistemas de actuación en los que si bien de forma distinta, participan los propietarios del suelo, Compensación y Cooperación, en ese lugar central en la gestión que ocupan las operaciones jurídicas de «equidistribución». En ambos casos la exposición fue paralela en el desgranaje del sistema, el desarrollo de los Proyectos de Compensación y de Reparcelación con análisis compartivos, el modo de ejecución de la urbanización, dentro de la bifurcación física-jurídica de la gestión, y los correspondientes ejemplos de Estatutos y Bases de Actuación y de Proyecto de Reparcelación.

La formulación y ejecución de las diferentes clases de Programas de Actuación Urbanística fue el tema desarrollado por el ex-Director General de Urbanismo D. Francisco Perales Madueño, con una sistemática ordenada por el sujeto (público/privado), por el objeto (art. 149.2 TR) o por la fase de actuación (actuaciones preparatorias, formulación o ejecución). Resaltó los puntos en los que ha existido una falta de correspondencia entre la Ley y el desarrollo reglamentario de 1978, lo que no ha quedado subsanado con posterioridad, y el contraste de la teoría con la realidad de las iniciativas «públicas-privadas» que se suelen presentar.

El cuadro de los Sistemas de Actuación fue completo por el Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo D. Pablo García Manzano, que desarrolló el tema de las diferentes modalidades de expropiaciones urbanísticas: como Sistema para la actuación en unidades de ejecución, como modo de obtención de terrenos dotacionales y, finalmente, la expropiación-sanción. Especial referencia a la necesidad de detallar el uso dotacional concreto o fin específico para legitimar la expropiación, según S. del T.S. de 16.3.93, que pone en cuestión las calificaciones genéricas de equipamientos. También al nuevo derecho de realojo de los expropiados y al cierre de algunas líneas jurisprudenciales surgidas de la aplicación de la L.S. anterior, como la elección del Sistema (amplia discrecionalidad, aunque motivada y sometida a fiscalización jurisdiccional) y la no sustitución automática del Sistema de Compensación por el de Expropiación.

La gestión urbanística en relación con los pequeños Municipios fue el tema expuesto por el abogado D. Pedro Hernández Hernández y el arquitecto D. Javier Navarro Ruiz, en una casuística que reproduce una vez más la tensión entre el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano y el planeamiento, agravada por la legalización en el Texto Refundido de las determinaciones incorporadas por vía reglamentaria, y la imposibilidad de la gestión urbanística y, en general, de la aplicación de las reformas de la Ley.

D. Carlos Navarro del Cacho, Letrado del Ayuntamiento de Zaragoza, desgranó a continuación el régimen urbanístico de los edificios fuera de ordenación y la declaración de ruina, con una previa delimitación del Deber de Conservación. A resaltar, telegráficamente, la definitiva derogación de los preceptos del reglamento de Disciplina Urbanística suspendidos, relativos a deficiencias de salubridad, y las referencias a otras legislaciones de la Comunidad Europea.

El Letrado del Consejo de Estado y Magistrado del T.S., excedente, D. Manuel Delgado-Iribarren Negroa centró sus intervenciones en una primera sesión dedicada a los patrimonios públicos de suelo, en la que, en una primera parte introductoria, resaltó la acentuación del protagonismo de la Administración y el oscurecimiento del principio de Subsidiaridad (el urbanismo como Función Pública, la dirección y control del proceso por la Administración), la pérdida definitiva de las «tutelas» y la intervención limitada de las CCAA en algunos puntos, no en la gestión completa. En cuanto a las Políticas de Suelo, fijados los objetivos de lucha contra la especulación y derecho a una vivienda digna, desgranó las dificultades, que considera estructurales, superando las meramente financieras y las posibilidades de incidir en el mercado con porcentajes pequeños de suelo finalizando esta parte con la diferenciación de las distintas plusvalías teóricas. En el desarrollo del instrumento del Patrimonio Municipal de Suelo se pusieron de manifiesto las contradicciones de la limitación de destino a VPO, la posible especulación de las actuaciones en SNU, la interpretación restrictiva de la vinculación a VPO (sólo los bienes que se incorporan por cesión gratuita al PMS, no los previamente patrimoniales), la indeterminación de las excepcionales «entidades de carácter benéfico social», etc.

En una segunda sesión se estudió la Doctrina del Consejo de Estado sobre urbanismo, con especial desarrollo de los supuestos de zonas verdes o espacios libres, finalizando con el dictamen sobre el Texto Refundido en que examinó los siguientes temas: caducidad de la delegación legislativa, distinción por el refundidor del carácter de aplicación plena, básica o suplementaria, elevación de rango de preceptos reglamentarios y algunas observaciones particulares.

Continuando con el bloque de los distintos regímenes urbanísticos que inició el Sr. Navarro del Cacho, se producen dos aportaciones esenciales.

La correspondiente al régimen del suelo urbano y actuaciones asistemáticas, desarrollando por el ex-Director General de Urbanismo D. Luis M.<sup>a</sup> Enríquez de Salamanca, con una amplia introducción al tema y una ordenada y sistemática exposición de los grados de adquisición de facultades en función del cumplimiento de deberes urbanísticos. Resalta la novedad, de discutible legalidad, del art. 27.4 del TR, así como la Disp. Tr. 1.<sup>a</sup>, apt. 2, rigurosamente nueva; el carácter constitutivo de la licencia, etc., entrando finalmente en el mecanismo de precaución entre propietarios que son las TAU, con conclusiones de escepticismo ante su complejidad, posibilidad de grandes diferencias en valores y precios, y condicionamiento que imponen al planeamiento o a las dotaciones que puedan proponerse.

La segunda aportación a que se hacía mención anteriormente es la del régimen urbanístico del Suelo no Urbanizable, desarrollando por D. Federico Larios Tabuenca, en una intervención muy didáctica y viva, sin menoscabo del orden y sistemática de exposición, como pudo verse en el relato de los sucesivos «mordiscos» que se van dando a este suelo «rústico de origen» desde 1956 hasta hoy. Con las dudas del mantenimiento, en estas condiciones, del suelo no urbanizable genérico (para el que, no obstante, reclama su carácter no residual, con igual categoría que los otros), pasó a desarrollar el suelo de especial protección. Hizo hincapié, en la regulación de los usos normales en esta clase de suelo, en la aplicación de los principios de accesoria y de proporcionalidad de las construcciones respecto de los usos relacionados con la naturaleza y destino de la finca. En una última parte de su exposición pasó revista a los supuestos más frecuentes en nuestro medio geográfico así como a los conceptos introducidos por otras Comunidades.

En directa continuación con los dos anteriores, el profesor de Derecho Administrativo D. Javier Domper Ferrando desarrolló el tema de las Actividades Clasificadas que, sin menoscabo del examen de su propia naturaleza sanitaria-medioambiental, centró en su relación con el urbanismo y, en concreto, con la licencia de obras y otras autorizaciones concurrentes.

El Magistrado del T.S.D. Francisco Javier Delgado Barrio desarrolló el tema de la Licencia Urbanística, con una consideración especial de la incidencia de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, motivadora de modificaciones en el régimen de licencias entre las que destaca la desaparición de la denuncia de mora ante las CPU, pero también la atenuación de la doctrina de la licencia como acto declarativo de derechos, la alteración de la doctrina sobre la ordenación urbanística aplicable en caso de cambio, la incorporación del control del ajuste del aprovechamiento al susceptible de apropiación por el propietario, así como otras en materia de responsabilidad. Se pronunció favorablemente respecto de la posibilidad de prórroga de los plazos en el proceso urbanizador y a la necesi-

dad en el procedimiento correspondiente de la audiencia al interesado para que el incumplimiento de deberes genere las graves consecuencias legales, con aplicación de la doctrina causalista en este terreno. También resaltó el carácter reglado, a su juicio, de las licencias provisionales y la innecesidad del informe de la CPU, en coherencia con el respeto de la autonomía local; la posibilidad de entrar en cuestiones de propiedad en casos de claro dominio público; la revocabilidad de licencias de obras comenzadas y el cambio del silencio en materia de licencias, dentro de una intervención llena de matices.

El tema del Deber de Conservación de las Urbanizaciones y las Entidades Urbanísticas Colaboradoras, fue desarrollado por D. Federico Romero Hernández, profesor titular de Derecho Administrativo y Secretario General del Ayuntamiento de Málaga, en un enfoque de gestión descentralizada centrado en aspectos prácticos y realistas, indagador del presente y futuro de estas entidades. En la segunda parte de su intervención analizó el funcionamiento del Registro Municipal de Solares y el procedimiento de Venta Forzosa.

Las cuestiones relacionadas con el Patrimonio Histórico-artístico fueron objeto de disertación por el Catedrático de Derecho Administrativo D. Fernando López Ramón, que resaltó la consideración sobre la aplicabilidad directa, sin mediación legislativa, de los principios constitucionales en la materia, principios que vinculan a todos los poderes. El régimen jurídico de los bienes inmuebles es ampliamente desarrollado, señalando criterios de prevalencia (de las declaraciones individuales sobre las masivas; de la L.P.H.E. sobre la legislación urbanística), así como el estudio de las figuras de protección y, en especial, las del régimen transitorio, que afectan a todas las declaraciones protectoras anteriores a la L.P.H.E. Finalizó con el análisis del régimen jurídico de los B.I.C. y el régimen especial de los Conjuntos.

Para completar este segundo bloque del curso, dedicado a los distintos regímenes, D. Juan Peman Gavin, Catedrático de Derecho Administrativo, desarrolló el tema del Fomento, Rehabilitación y Deber de Conservación de la Vivienda, delimitando el tema, las políticas de vivienda, el marco competencial, los elementos vertebradores y los marcos normativos estatal y autonómico.

Con la conferencia del Catedrático de Derecho Administrativo D. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer se abrió el tercer y último bloque del Curso sobre la Potestad Sancionadora y el Ordenamiento Urbanístico, en una exposición situada en la esfera general del Derecho Administrativo, sin que ello impidiera el análisis de las variantes más significativas de modalidades sancionadoras, o cuestiones de procedimiento.

Entrando ya de lleno en el tema de la Disciplina Urbanística, D. José Mario Corella Monedero desarrolló en dos sesiones esta clásica parte final de todas las normas en urbanismo. Su ordenado análisis, supuesto a supuesto, y el detallado examen del procedimiento sancionador a la luz de la reciente Ley de Procedimiento Administrativo Común, no impidió que avanzara tesis fundamentadas en los conceptos y principios generales expuestos.

El tema de las Responsabilidades derivadas de las actuaciones urbanísticas, en la doble perspectiva Civil y Penal, fue expuesto por el Magistrado Presidente de la Audiencia Provincial de Zaragoza D. Fernando Zubiri de Salinas, y la Patrimonial de las Administraciones Públicas por el ex-Magistrado del T.C. y Catedrático de Derecho Administrativo D. Jesús'Leguina Villa, que desarrolló extensamente el tema de la responsabilidad extracontractual y sus especialidades, con las modificaciones importantes en aspectos procedimentales y referencia final a la responsabilidad personal de autoridades y funcionarios, manteniendo la tesis de la responsabilidad directa, no sólo subsidiaria, de la Administración.

La revisión por la Jurisdicción contencioso-administrativa de las actuaciones urbanísticas fue objeto de desarrollo conjunto por los Magistrados del T.S.J.A. D. Ricardo Cubero Romeo y D. Fernando García Mata, centrados en cuestiones prácticas (legitimación y acción pública; medida cautelar de suspensión; ejecución de sentencias), con una exposición sistemática del control jurisdiccional del planeamiento y de los problemas derivados de las competencias concurrentes.

Dos temas complementarios al enfoque general de la gestión Urbanística se incorporaron en la fase final del Curso: los problemas hipotecarios en relación con las actuaciones urbanísticas, que fueron expuestos por el Registrador de la Propiedad D. Javier Lardies Ruiz, y la fiscalidad del suelo y las edificaciones, por el Abogado e Inspector de Finanzas D. Raimundo Polo Soriano.

La lección de clausura, en fin, fue dictada por el Magistrado, especialista de lo contencioso-administrativo de la Sala Tercera del Tribunal Supremo D. Francisco Javier Delgado Barrio, que centró su intervención sobre la Jurisprudencia contencioso-administrativa y la reforma de la Legislación Urbanística, resaltando criterios jurisprudenciales afectados por la reforma legislativa: la calificación para VPO, la licencia como acto declarativo de derechos, el plan aplicable en la concesión de licencias, motivación de las decisiones discrecionales y su integración en la Memoria de los Planes, participación y control ciudadano en cuestiones de oportunidad, etc.

La anterior reseña, necesariamente limitada, puede resumirse en una

concepción global del curso bien estructurada y amplia en cuanto a la idea de gestión, y una selección de los conferenciantes que se ha revelado acertada al convocar a profesionales que reúnen cualidades de ejercicio libre de la Abogacía en la materia, actividades Docentes y en las Administraciones Públicas, junto a la participación en los Organos Jurisdiccionales.

Mario FIGUER MONTERO