

Revista de DERECHO URBANISTICO *y medio ambiente*

DOCTRINA

MARTÍN BASSOLS COMA

La problemática de los riesgos en el derecho urbanístico

JULI PONCE SOLÉ y GUILLEM FERNÁNDEZ EVANGELISTA

Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y persona sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia

FEDERICO GARCÍA ERVITI y EDUARDO CARUZ ARCOS

El concepto urbanístico de alineación y su relación con la protección de los conjuntos históricos

JAVIER MARTÍN-MERINO y BERNARDOS

El sistema de compensación urbanística en la Comunidad de Madrid: patologías de tramitación

JOSEP ANTONIO PAYÀ GASENT

Las «Áreas Semiconsolidadas» de la Ley Urbanística Valenciana: un invento peligroso e innecesario

LUIS ENRIQUE FLORES DOMÍNGUEZ

Los instrumentos de intervención en el mercado del suelo en Andalucía. Propuestas ante la crisis económica

BIBLIOGRAFÍA

JOSÉ M.^ª BAÑO LEÓN, *Derecho Urbanístico Común*, por Fernando Romero Saura
CARLOS DE MIGUEL PERALES, *Derecho español del medio ambiente*, por La Revista



Rdu

n.º 255

EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN URBANÍSTICA EN LA COMUNIDAD DE MADRID: PATOLOGÍAS DE TRAMITACIÓN

Por JAVIER MARTÍN-MERINO Y BERNARDOS
Departamento de D.º Inmobiliario y Urbanismo
Verdegay y Velasco, Abogados

SUMARIO

- I. DE LA FALTA DE REGULACIÓN DETALLADA DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN EN LA LSCAM.
- II. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.
- III. LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN.
 - A) LA FORMULACIÓN DE LA INICIATIVA CON INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO FORMANDO PARTE DE LA MISMA.
 - B) LA FORMULACIÓN DE LA INICIATIVA SIN QUE SE PRECISE INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO.
- IV. EL PROYECTO DE COMPENSACIÓN, EQUIDISTRIBUCIÓN O REPARCELACIÓN.

RESUMEN

Desde la entrada en vigor de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, 9/2001, el sistema de compensación urbanística en la Comunidad de Madrid ha quedado sometido a una falta de regulación normativa de forma clara y precisa —incluso en relación con la claridad de las vigencias— como del modo de aplicación del mismo, sin que la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid vigente haya logrado unificar el procedimiento e impulsar y disminuir el tiempo de tramitación, aun cuando la propia Ley regula la denominada Iniciativa para la definición y aplicación del sistema de compensación e, incluso, un Procedimiento Abreviado. Por último, trata de esclarecer cuál es la verdadera naturaleza de un proyecto de equidistribución, compensación o reparcelación.

Palabras clave: sistema de compensación urbanística; Reglamento de Gestión Urbanística; Comunidad de Madrid; iniciativa; equidistribución; reparcelación.

ABSTRACT

Since the Madrid State Land Law, 9/2001, is in force, the compensation system for urban development has been submitted to a poor regulation in a precise and clear way —not clarifying the validity of other legislative bodies— and also over the application of the own system, because the legal force of the Madrid State Land Law has not achieved the unification of the administrative procedure, stimulating and decreasing the duration of the procedure, even when the Law regulates the so called initiative for the definition and application of the compensation system for urban development, as well as a briefing procedure. At last, the text tries to clarify what is the real nature of the compensation, or land redistribution project.

Key words: compensation system for urban development, Urban development Operation Implementing Regulation, Madrid State, initiative; compensation project, land redistribution project.

I. DE LA FALTA DE REGULACIÓN DETALLADA DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN EN LA LSCAM

Desde la entrada en vigor de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCAM), en el desarrollo urbanístico de los distintos suelos urbanizables o urbanos incardinados por el planeamiento en el sistema de compensación urbanística, nos hemos venido encontrado distintos problemas para la aplicación del mismo, sobre todo, por la «inaplicación» del denominado por la propia Ley como Procedimiento Abreviado en el artículo 114.

Este breve trabajo trata, someramente, de analizar y —dentro de la prudente visión del autor— sugerir un punto de vista de interpretación de la Ley que permita agilizar el sistema que, por ser de iniciativa privada, debería ser el más rápido de los distintos sistemas de gestión y ejecución de planeamiento.

Efectivamente, la vigente LSCAM dejó establecido como sistema de ejecución del planeamiento, el sistema de compensación. Ahora bien, aun a pesar de lo que sugiere la Exposición de Motivos y de la falta de derogación expresa de los reglamentos de 1978, en especial del Reglamento de Gestión Urbanística (RD3288/1978, de 25 de agosto, en adelante, RGU), no existe ni una regulación detallada del sistema como en aquel, ni tampoco una remisión expresa al mismo o a una eventual facultad de la Comunidad de Madrid de desarrollar

sus propios reglamentos, como —por ejemplo— sí ha hecho la Comunidad de Castilla y León.

Cierto que muchos de los profesionales del sector podemos entender que «han dado por hecho» que, en especial el RGU, no sólo permanecía vigente, sino que efectivamente la LSCAM permitía y asumía su aplicación. Pero también es cierto que, en un procedimiento en el que la intervención de la Administración es no sólo a efectos tutelares sino como única responsable del impulso del procedimiento, tal falta de concreción únicamente genera —como efectivamente ha hecho— problemas interpretativos que dejan al particular —en especial al profesional— sometido a los criterios de los distintos técnicos y letrados municipales lo cual, si bien es precisamente su función, convierte el sistema en caótico por ir variando en función del criterio personal de los funcionarios competentes de cada ayuntamiento de la Comunidad de Madrid.

Y ello porque no se ha dejado a la interpretación de estos técnicos y letrados municipales cuestiones puntuales que, en buena lógica, cada ayuntamiento ha de decidir como solventa; sino que ha quedado sin regular ni determinar qué o cómo se desarrolla el sistema en su totalidad en cuanto a su tramitación, desde su inicio e incoación hasta la aprobación del proyecto de equidistribución.

II. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El último párrafo de la Exposición de Motivos de la LSCAM, altamente esperanzador, sienta una base que determina el criterio teleológico de interpretación del texto legal:

«Es pretensión de la presente Ley que el marco jurídico que se establece, una a su carácter omnicomprendivo de la materia, la estabilidad que la misma demanda, ya que los procesos urbanísticos de ordenación y transformación del suelo en nuestra Región requieren un amplio consenso político y social. En efecto, los procesos urbanísticos de ordenación y transformación del suelo para dar soporte a los usos que el desarrollo de nuestra Región y de sus habitantes requiere, tienen una duración dilatada, que precisa de la necesaria estabilidad normativa y seguridad jurídica, en los últimos años ciertamente alterada. A este fin se encamina la Ley, no sólo

creando los mecanismos que se entienden más adecuados para el desarrollo urbano en un territorio como el madrileño, sino buscando que tales *mecanismos perduren en el tiempo, como elemento de seguridad que incentive la actividad de los agentes implicados en tan importantes procesos.*»

Como se puede comprobar, la LSCAM se autoimpone en la Exposición de Motivos —como *pretensión*, objetivo, finalidad—, tres cuestiones:

- a) La regulación «*omnicomprensiva*» de la materia urbanística.
- b) La necesaria estabilidad normativa y seguridad jurídica.
- c) La existencia de mecanismos que perduren en el tiempo, dotando de seguridad jurídica a los agentes intervinientes en el proceso urbanizador.

Esos tres objetivos, por fuerza, tienen como finalidad facilitar y dotar de la necesaria seguridad al planeamiento, pero también a la gestión de suelo, como prueba la expresa referencia a los «*agentes*» que hace ese párrafo.

Ahora bien, ninguno de los tres objetivos se cumple en el texto de la LSCAM, habiéndose generado en la realidad práctica una situación —aun peor que la anterior— en cuanto a legislación a aplicar y seguridad jurídica.

Por un lado, en cuanto a ese primer objetivo de *regulación «omnicomprensiva» de la materia urbanística*, resulta del todo imposible poder afirmar que se ha cumplido cuando se ha dejado sin regular la gestión del suelo en la ejecución del planeamiento. Destinar dos breves artículos para «ventilar» el sistema de gestión y ejecución por antonomasia —sistema de compensación urbanística— constituye una pretensión poco admisible.

El calificativo «*omnicomprensiva*» aplicado a la «regulación» de la materia urbanística, debería significar que «todo» debería haberse regulado o —al menos— haberse intentando regular, lo que necesariamente debería incluir los sistemas e gestión y ejecución, pues se incardinan plenamente en las competencias autonómicas.

Del mismo modo, en cuanto a la *necesaria estabilidad normativa y seguridad jurídica* que la Exposición de Motivos entiende como una de sus pretensiones, también se cumple de forma claramente defectuosa.

Sí se produce una cierta unificación normativa de la materia, pero —a juicio de quien suscribe— no sólo no se consigue mantener la seguridad jurídica preexistente, sino que se produce una sensible pérdida de «seguridad jurídica», por las siguientes razones:

- Ni se dota de la regulación que exige la práctica urbanística para el sistema de gestión y ejecución de planeamiento más utilizado por todos los agentes: el sistema de compensación;
- Ni se determina un régimen claramente supletorio, de reenvío o expresa declaración de vigencia de los mecanismos anteriores, pues la referencia en el número III de la Exposición de Motivos a los reglamentos de 1978 parece, claramente, hecha en pasado, no con ánimo de vigencia.
- Y se está dando amparo en la realidad a prácticas viciosas, claramente contrarias a la seguridad jurídica, especialmente a la de los propietarios minoritarios, como es la no exigencia de las dobles mayorías cualificadas (cuota y votos) que requería —y requiere— el artículo 174.1 RGU.

Así pues, la pretendida estabilidad normativa y seguridad jurídica que, ciertamente, era muy necesaria después de la cantidad de textos normativos que —al mismo tiempo— regían el urbanismo en Madrid, ha quedado en un término medio defectuoso, ocho años de estabilidad pero altamente peligroso y nada seguro jurídicamente, pues la indefinición provoca al particular en general y a los agentes urbanísticos en concreto, una exposición grave y delicada a la discrecionalidad de la Administración.

Porque, por último, en cuanto a la *existencia de mecanismos que perduren en el tiempo, dotando de seguridad jurídica a los agentes intervinientes en el proceso urbanizador*, esos «mecanismos», ni se han generado ni se han dejado expresamente vigentes aquellos anteriores a la LSCAM.

Es decir, se ha provocado un sistema de absoluta indefinición que provoca que esos agentes intervinientes en el proceso urbanizador se vean sometidos a regímenes distintos dentro de la propia Comunidad de Madrid, según traten de gestionar suelo en un ayuntamiento o en otro, pues cada una de esas administraciones locales ha tenido que aplicar una legislación con bastantes lagunas y, lógicamente, cada administración local lo ha hecho de un modo distinto, tantos como interpretaciones posibles de un mismo precepto legal.

En consecuencia, ni existe un sistema de mecanismos procedimentales para el sistema de compensación —con respaldo normativo de cumplimiento imperativo—, ni los agentes intervinientes en el proceso urbanizador gozan de seguridad jurídica en el territorio de la unidad administrativa y legal que queda bajo el amparo de la LSCAM, y todo ello por falta de pronunciamiento, pues bastaba una remisión expresa o declaración de vigencia algo más allá de la confusa y vaga cita del número III de la Exposición de Motivos.

III. LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN

La legislación del sistema de compensación en la LSCAM comienza en el artículo 106, que regula la llamada iniciativa para la aplicación y definición del sistema de compensación a un determinado sector, unidad de ejecución o ámbito de actuación.

Debe señalarse, primero, que la idea es plausible, pues a partir de un acuerdo del 50% de la propiedad de los terrenos, puede iniciarse el desarrollo a través del sistema de compensación de un ámbito de actuación desde su génesis más básica a efectos de ordenación; basta una delimitación del ámbito y puede darse por iniciado el sistema con la inclusión del planeamiento de desarrollo que proceda, dando entrada no sólo al planeamiento de desarrollo, sino incluso a las bases de actuación y estatutos de la futura junta de compensación, el proyecto de urbanización y —como veremos adelante— según los casos, también el proyecto de equidistribución.

Es decir, el legislador genera la idea básica para el desarrollo del sistema de compensación de una manera rápida y ágil, permitiendo a los propietarios privados que puedan someter a la administración

local de tutela todos los documentos de una sola vez, para que éstos se tramiten de forma unificada; es decir, se trata de un evidente intento de ganar tiempo en la tramitación administrativa. Esto es la que se ha denominado en la Ley como «iniciativa» del sistema.

En esa iniciativa, además, a efectos jurídicos, es decir, como garantía de que aquellos que la formulan verdaderamente son los titulares de derechos, se obliga en el artículo 106 LSCAM a la «acreditación de la titularidad», la cual ha de llevarse a efecto —basándonos en la Ley— necesariamente mediante Certificación del Registro de la Propiedad —entendemos que por remisión al artículo 86 LSCAM— o, caso de no ser posible, mediante los títulos de propiedad.

Sin embargo, ya desde la configuración de esta iniciativa, entendemos que el contenido del artículo, por un lado, queda parco en cuanto a la regulación de su tramitación y, por otro lado, ha venido siendo sistemáticamente incumplido por las Administraciones locales.

Esa parquedad en la regulación es la constante en la que venimos insistiendo desde el inicio de esta exposición, puesto que el legislador autonómico trata de «ventilar» el sistema de compensación y todas sus incidencias en tres artículos: 106, 107 y 108 LSCAM, sin que ninguno de ellos especifique en detalle el procedimiento de tramitación, y sin que en ninguno de ellos se regule, siquiera, la aprobación de —por ejemplo— las bases y estatutos; y peor aun, sin que tampoco exista en la LSCAM ni una sola remisión ora a qué legislación debe acudir la Administración, ora expresamente al RGU (en situación de no derogado pero de vigencia «indeterminada»).

Como ya se ha apuntado, no se regula, siquiera, cuál es el procedimiento de aprobación del proyecto de equidistribución dentro del sistema de compensación, lo que genera problemas y, por tanto, retrasos, sobre los que entraremos en análisis más adelante.

Y, en cuanto a los incumplimientos reiterados que se vienen generando en todos los ayuntamientos de la Comunidad, en realidad se centran en uno principal, pero, a nuestro entender, quiebra de forma manifiesta precisamente el espíritu del legislador, que pretendía un sistema ágil.

Más aun, en la aplicación práctica de esta normas, no sólo se vulnera el espíritu del legislador, sino la propia literalidad de la Ley. Basta fijarse en que el texto del artículo 106 LSCAM indica de forma literal, e imperativa, que «*de forma inmediata*» a la estimación de la iniciativa deberán aprobarse —cada uno en su trámite correspondiente— el resto de instrumentos que han sido incorporados a la misma: bases y estatutos, proyecto de urbanización y, en su caso, proyecto de equidistribución. Cosa que, hasta ahora, quien suscribe no tiene constancia de que ocurra, ni que haya ocurrido, convirtiéndose —de hecho— la «*imediatez*» entre la estimación de la iniciativa y la primera aprobación de sus componentes, en un periodo de meses.

A) LA FORMULACIÓN DE LA INICIATIVA CON INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO FORMANDO PARTE DE LA MISMA

Cierto es que si se ha incorporado a la iniciativa el planeamiento de desarrollo, nos encontramos con el primer problema: los instrumentos de gestión no podrán ser aprobados definitivamente en tanto no exista aprobación previa de aquel.

O, en realidad, ¿pueden aprobarse de forma definitiva pero carecerán de eficacia en tanto no sea aprobado el planeamiento incorporado a la iniciativa en la que se han propuesto los elementos de ejecución del planeamiento?; ¿carecen incluso de validez durante ese tiempo de tramitación del planeamiento?. Lógicamente, la cuestión trasciende a puro Derecho Administrativo y a un propio estudio del asunto.

Y, teniendo en cuenta que la propia Ley de Régimen Jurídico, 30/1992, de 26 de noviembre (en adelante LRJPAC) habilita en el artículo 57 la convalidación de actos anulables, desde luego entendemos que —en aplicación de ese espíritu de agilidad que parece que ha tratado de regular la iniciativa de planeamiento— es perfectamente compatible con ello y no perjudica las garantías legales, que puedan aprobarse los instrumentos de gestión —por supuesto condicionados a la posterior aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo— en aquellos casos en que se formule junto con la iniciativa.

Desde nuestro punto de vista, no sólo es perfectamente compatible, sino necesario y conveniente para el sistema de iniciativa de pla-

neamiento que se ha regulado en la LSCAM porque, incluso, si se realizan alteraciones al planeamiento en tramitación el instrumento de gestión no «entrará en vigor» y, si no se realizan, sí lo hará.

Teniendo en consideración que asumimos —como parte de la legalidad vigente— que las licencias de edificación se condicionen a actos posteriores —terminados los edificios o construcciones (como la posterior implantación de servicios, o ajardinamientos, etc.)—, sería igualmente factible permitir que los instrumentos de gestión se aprobasen con su eficacia condicionada, máxime cuando aquí no existe físicamente algo que pueda permanecer con las condiciones con las que se autorizó incumplidas, riesgo que sí existe en las licencias de construcción.

Decimos, por lo tanto, conveniente para el sistema regulado por la propia LSCAM, porque, de inicio, permitiría una reducción muy considerable de los plazos para la ejecución final de la urbanización, con la consecuente reducción de costes financieros —principalmente—, lo que debería generar una reducción del precio final para el comprador de la vivienda terminada —al menos como hipótesis lógica—; igualmente, supondría una reducción del tiempo que los ayuntamientos han de esperar la urbanización de los terrenos y su recepción para la generación de equipamientos y dotaciones y, en consecuencia, para la obtención de los recursos de ellos procedentes, y para el establecimiento de los servicios públicos.

Se trata, en definitiva, de lograr eliminar uno de los males endémicos del urbanismo en España, que no es otro que la desproporcionada duración del tiempo de tramitación de los expedientes.

Lo que defendemos en este breve análisis es que sería factible y, sobre todo, práctico, que las Administraciones fuesen aprobando inicialmente los distintos instrumentos de gestión, generando las publicaciones pertinentes de los diferentes instrumentos y, también, aprobando definitivamente aquellos de forma paralela a la tramitación y aprobación del planeamiento de desarrollo que se ha propuesto, condicionada su eficacia a la posterior aprobación definitiva del plan parcial de ordenación.

Podría dejarse cada instrumento, incluso, pendiente de aprobación definitiva, a salvo las modificaciones que debieran hacerse en

caso de modificación de la ordenación inicialmente propuestas, a salvo las bases y estatutos de la junta de compensación, precisamente a fin de tener un interlocutor representativo de la propiedad que pueda —cuál es su fin— gestionar todo ello.

De igual modo que las licencias de obra quedan, en numerosas ocasiones, sometidas a condiciones suspensivas previas, simultáneas o —incluso— posteriores a la ejecución de la obra autorizada, debe considerarse perfectamente factible que unas bases y estatutos puedan aprobarse definitivamente, quedando pendiente su eficacia o, más bien, condicionada suspensivamente, a la posterior aprobación definitiva del plan parcial de ordenación que se ha propuesto. Igualmente, es idénticamente factible que la junta de compensación se constituya, quedando pendiente esa eficacia del mismo modo a la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, en este caso —además— garantizada por la falta de inscripción en el registro de entidades urbanísticas de la CAM hasta tanto no sea aprobado definitivamente el planeamiento.

Mas aun, precisamente habilitar esa constitución de forma anterior y, decíamos, con la eficacia suspendida por la condición, facilita de hecho la gestión tendente a aprobar el propio planeamiento y las eventuales modificaciones al mismo que hayan de hacerse para que se acomode a la legislación sectorial o general que proceda, puesto que incluso la propia Administración se encuentra con un interlocutor válido que —no lo olvidemos— representa más del 50% de la titularidad de los terrenos, es decir, aquel o aquéllos de quienes realmente depende el desarrollo, la asunción de los costes y la urbanización del ámbito de actuación en concreto.

Debe tenerse en cuenta, además, que en estos casos nos solemos encontrar con el problema añadido de que no todos los municipios tienen atribuida por la LSCAM la competencia para la aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo —a salvo los estudios de detalle— lo que nos genera dos situaciones distintas:

- a) De un lado, la inútil espera a la que se ven sometidos los Ayuntamientos en tanto la CAM llega al momento de aprobación definitiva, sin poder tramitar dentro de la Administración Local ninguno de los otros instrumentos y, por lo tanto,

generando una acumulación de aprobaciones, publicaciones y burocracia que atora el procedimiento en sí cuando llega la aprobación definitiva de la CAM.

- b) De otro lado, la falta de esa «tramitación paralela» que la LSCAM habilita por parte de los Ayuntamientos que sí tienen atribuida la competencia de aprobación definitiva.

B) LA FORMULACIÓN DE LA INICIATIVA SIN QUE SE PRECISE INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO

En esta segunda hipótesis, del todo habitual en unidades de ejecución en suelo urbano, resulta aun menos justificable y mucho más gravoso la falta de ese paralelismo que debería ser exigible y que la LSCAM habilita con la señalada expresión «de forma inmediata».

Porque en este caso, todo cuanto ha sido propuesto por aquellos particulares que representan más del 50% de la propiedad de los terrenos no tiene sino que ser gestionado y, sin embargo, en lugar de generarse la tramitación paralela de las bases y estatutos, del proyecto de equidistribución y del proyecto de urbanización —como determina la LSCAM, artículo 107— se suceden las distintas aprobaciones y publicaciones, dilatándose en el tiempo de forma innecesaria la ejecución final y, en la mayoría de los casos, la ordenación del casco urbano.

En conclusión, respecto de la Iniciativa que la LSCAM regula como inicio del sistema de compensación, resulta manifiesto:

1. Que nos encontramos con un principio de sistema o un ideal falto de regulación, que termina convirtiendo la iniciativa privada —por concepto, la más ágil— en una sucesión de aprobaciones inconexas y retardadas.
2. Que el círculo vicioso se inicia en la falta de regulación y remisión directa e imperativa a otros instrumentos legislativos no derogados que sí contienen esa normativa, generándose una indefinición al administrado que provoca verdadera quiebra del Principio de Seguridad Jurídica.

3. Que a imagen y semejanza de la «miscelánea legislativa» de España y sus Comunidades Autónomas en relación con la regulación del suelo y el urbanismo, se ha generado una tramitación distinta y no trasladable en cada uno de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

IV. EL PROYECTO DE COMPENSACIÓN, EQUIDISTRIBUCIÓN O REPARCELACIÓN

Al igual que en otras Comunidades Autónomas, el principal problema de la compensación o reparcelación urbanística o, mejor, del instrumento de equidistribución de beneficios y cargas, es que se ha olvidado —como premisa— que se trata de un documento jurídico-hipotecario que debe ser inscrito en el Registro de la Propiedad, cuya mínima parte técnica se debe reducir a la inclusión de tres planos: el de parcelas aportadas, el de parcelas resultantes y el de superposición de ambos.

Las inventadas «fichas urbanísticas» de cada parcela resultante son documentos de puro adorno o información, ni obligatorios ni vinculantes jurídicamente que, si bien deben ser ensalzados como documentos de información para cada propietario y para la propia Administración actuante, también deben ser despreciados como elemento fundamental de un proyecto de equidistribución, reparcelación o compensación.

La ordenación o cómo ha quedado finalmente el «dibujo» de las parcelas resultantes no sólo es anterior, sino que a efectos de equidistribución debe ser puramente testimonial, pues se trata de adjudicar a cada uno de los propietarios la parcela, parcelas o cuotas de las mismas que le corresponde en función de su derecho.

Muy probablemente parte del problema en cuanto al proyecto se haya generado al haberse dejado de lado —en ocasiones— el concepto de «aprovechamiento urbanístico», habiéndose tendido a llevar a cabo las operaciones de equidistribución no repartiendo entre los propietarios «unidades de aprovechamiento» sino metros cuadrados de suelo o, incluso, de techo, obviando —incluso— los necesarios coeficientes de homogenización.

Cierto que lo anterior se ha debido, en gran parte, a la falta de medios personales que sufren las entidades locales, en especial las pequeñas, que en los últimos años han duplicado y hasta triplicado su población, pero que no disponen de los medios suficientes. O no de los adecuados.

En este sentido y sin ánimo alguno de generar litigios, se ha primado la figura del arquitecto como único profesional urbanista en los ayuntamientos que, poco a poco, ha pasado de controlar las cuestiones técnicas a inmiscuirse en las cuestiones jurídicas y de procedimiento, para, a fecha de hoy incluso redactar proyectos de compensación.

El proyecto de compensación es un documento puramente jurídico, hipotecario —si queremos llegar a la máxima especialización— que trata de materializar los derechos de los propietarios (el aprovechamiento urbanístico) en la ordenación diseñada, resolviendo con la ayuda del Real Decreto 1093/1997 cuantos problemas jurídicos se detecten en las parcelas aportadas.

Y no, como parece que marca la tendencia, generar las parcelas resultantes en función de los derechos edificables (que no tiene por qué coincidir con el aprovechamiento). Se trata de hacer una ordenación coherente, adecuada a los conceptos de sostenibilidad y racionalidad del planeamiento, y no de generar parcelas o dibujos finales en función de los derechos. Se trata, sin más, de que el urbanismo coherente y responsable prime sobre la definición de parcelas en función de deseos puramente personales, pues ello choca con el interés general que se predica del urbanismo.

Esto, como cuestión puramente urbanística, de ordenación, dejando de lado —por ejemplo— el riesgo de que un redactor sin conocimientos jurídicos obvie y deje sin resolver cuestiones imprescindibles como el tracto sucesivo, el régimen de titularidad, los derechos reales más allá de la propiedad o la permanencia de edificios compatibles con el planeamiento que se gestiona.

Se trata, sin ir más lejos, de que un abogado no puede —ni debe— redactar un plan parcial (a salvo su lógica labor de asesoría o consulta sobre el régimen legal de la redacción y de las ordenan-

zas que determine), porque es labor del arquitecto o del ingeniero de caminos; del mismo modo que un arquitecto o un ingeniero no pueden —ni deben— redactar un proyecto de compensación, reparcelación o equidistribución de beneficios y cargas, a salvo —también— la citada y lógica intervención para la elaboración de los tres únicos planos que son precisos y legalmente exigibles.

Existen administraciones locales que, incluso, han llegado a exigir el visado del colegio profesional técnico en el proyecto de equidistribución, lo cual es un gasto del todo innecesario que se imputa al propietario y carente de cualquier sustento legal.

A ello se ha unido la falta de dotación de medios personales de las entidades locales, en especial de las pequeñas, que no disponen muchas de ellas de quienes deben verificar el proyecto de equidistribución, habiendo «transferido» esas competencias a los técnicos municipales, al no disponer de letrado que pueda asesorar en esa labor (a salvo, en muchas ocasiones, la encomiable labor de muchos de los secretarios de los ayuntamientos, que multiplican sus funciones hasta límites insospechados).

Sirva como ejemplo a seguir, en este aspecto del que hablamos, la organización de la Dirección General de Urbanismo del Ayuntamiento de Madrid (antigua Gerencia Municipal de Urbanismo) en la que, siendo el Ayuntamiento que ha tenido y tiene bajo su tutela los mayores y más complejos desarrollos de España, aun con la falta de medios que sufre —como todas las administraciones locales— siempre ha mantenido perfectamente claras y diferenciadas cuáles eran las funciones de cada uno de sus miembros: letrados, arquitectos e ingenieros (profesiones éstas que habitualmente intervienen en este campo).

La intervención de las tres profesiones es precisa y necesaria para que el desarrollo urbanístico llegue a buen fin y los profesionales de cada una de ellas deben intervenir en la medida que exija cada documento, pero respetando el campo de actuación de cada uno, para que, gracias a esa triple intervención, puedan obtenerse los resultados más óptimos en el menor tiempo posible.

Porque, como segunda derivada o segunda fase del proyecto, terminada la redacción del documento, éste debe tramitarse.

De nuevo, nos encontramos con la falta de regulación en la LSCAM de cómo debe tramitarse el proyecto.

El primer escollo con el que nos encontramos es la tramitación interna del proyecto, dentro de la junta de compensación. La aplicación del RGU deja expresamente sin laguna que ha de aprobarse por una doble mayoría (de cuotas y de votos), previa la información pública a todos los titulares de derechos afectados y la formulación de alegaciones. Eso implica, incluso, que la Junta de Compensación debe proceder a las publicaciones de información pública que sean precisas, para garantizar la información de todos los afectados.

Pasado ese período de información pública, estimadas o desestimadas las alegaciones que, en su caso, se hayan formulado, debe someterse a la aprobación por los miembros de la Junta de Compensación, que deberán aprobarlo por mayoría de cuotas y de votos.

Y cumplimentada esa aprobación por la junta de compensación, se elevará a la administración actuante para que proceda a su aprobación definitiva.

Sin embargo, nos encontramos con que, al no tener la LSCAM una regulación tan precisa y detallada como contenía el RGU, se generan problemas varios:

- Por un lado, las juntas de compensación no siempre regulan en los estatutos y bases de actuación que les rigen el procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de equidistribución, lo cual directamente se deriva de la falta de información de los propietarios minoritarios y provoca una restricción del ejercicio de derechos por parte de los mismos. La LSCAM no contiene ni regulación detallada ni referencia a cómo ha de aprobarse por los propietarios en junta de compensación el proyecto.
- Por otro, la administración local, en lugar de verificar que se ha facilitado el derecho de audiencia a todos los afectados, proceden a una nueva publicación aun cuando ya se haya llevado a cabo por parte de la junta de compensación, lo que provoca no sólo una dilación innecesaria, sino además la re-

producción de alegaciones que ya han sido debidamente tratadas por la junta de compensación. De nuevo, la LSCAM no ha previsto el régimen de tramitación del proyecto cuando es propuesto por la junta de compensación.

Teniendo en cuenta estos apuntes, el punto de vista de quien suscribe es claro en cuanto a la forma de tramitación del proyecto. Ciertamente que la LSCAM regula en su artículo 82 la tramitación de las reparcelaciones y se ha venido aplicando esta tramitación a los proyectos aprobados y propuestos por las juntas de compensación, pero eso —como defecto ejemplificador— duplica la información pública sin necesidad.

No puede entenderse esa aplicación estricta porque, de ser así, también deberían duplicarse las certificaciones del Registro de la Propiedad: una por determinación del artículo 5 del Real Decreto 1.093/1997, de Normas Complementarias para la inscripción de actos de naturaleza urbanística en el Registro de la Propiedad; y otra por determinación del precepto de la LSCAM (acreditación de la titularidad mediante certificación del Registro de la Propiedad, artículo 86 LSCAM). ¿Acaso son necesarias y obligatorias las dos?

Por lo tanto, parece claro que debe ponderarse la aplicación de la tramitación de las reparcelaciones a los proyectos de compensación o reparcelación en aquellas ocasiones en que provienen de una junta de compensación.

Parece, en consecuencia, que la posición más práctica es, o debería ser, que dado que el RGU es expresamente referenciado en la Exposición de Motivos de la LSCAM, sigamos aplicando éste, toda vez que no ha sido expresamente derogado por la legislación ni es contrario en su regulación a lo previsto en la propia LSCAM.

Es decir, que parece adecuado que, siempre que el proyecto de equidistribución se elabore dentro del seno de una junta de compensación:

1. Deberá someterse a información pública de todos los afectados por período de treinta días, una vez redactado de forma definitiva, a fin de que evacúen alegaciones si a su derecho conviene.

2. Deberá procederse, en ese mismo momento, a la publicación de anuncios tanto en el BOCAM como en un periódico de difusión considerable en la Comunidad de Madrid.
3. Transcurrido ese plazo y, eventualmente, formuladas las alegaciones, se procederá a su aprobación o no por la junta de compensación —con la estimación o desestimación previa de alegaciones— por la doble mayoría cualificada de dos tercios de cuotas y mayoría de votos.
4. Aprobado por la junta, deberá elevarse a la Administración actuante para que, previo su estudio y verificación de haberse cumplimentado todos esos trámites que garantizan la participación de todos los afectados, lo apruebe de manera definitiva.

Culminación de todo lo anterior debe ser —como claro ejemplo de la naturaleza del documento— la inscripción en el Registro de la Propiedad del proyecto de equidistribución.

Especial referencia debe hacerse al supuesto regulado en el artículo 114 LSCAM, para aquellos supuestos en que por parte de los propietarios que representan más del 70% de la superficie del ámbito se formula, a la vez que la iniciativa del artículo 106 LSCAM, el propio proyecto de equidistribución.

Desde nuestro punto de vista, en este especial supuesto si debe asimilarse la tramitación a lo regulado en el artículo 86 LSCAM; es sólo en este supuesto en el que la Administración actuante debe asumir el rol activo y notificar a todos los interesados que no hayan suscrito la iniciativa y a todos aquellos afectados por el proyecto.

Ello porque, de hecho, la LSCAM permite formular —incluso— el proyecto de equidistribución a la vez que se propone el planeamiento y debe aprovecharse esa opción para, mientras se tramita el planeamiento por sus cauces, ventilar la tramitación administrativa y para interesados del proyecto de equidistribución quedando —como ya hemos dicho— pendiente de aprobación definitiva a expensas de que el planeamiento propuesto finalmente se aprueba tal y como ha sido redactado.

Esta simplificación de trámites y, a la vez, conservación (que no conservadurismo) de la seguridad jurídica que proporciona un reglamento de tramitación que ha funcionado desde tiempo atrás debería provocar, sin ir más lejos, un afianzamiento y una normalización de la gestión urbanística que, lógicamente, también reduciría los costes de la misma.

Muchos de los suelos hoy gestionados que los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid no ven urbanizar han venido a caer en esa situación merced a la larguísima tramitación del planeamiento y la gestión en la Comunidad de Madrid (como en toda España), que deberíamos poco a poco tratar de corregir. La reducción del tiempo de la tramitación provocaría, de forma directa, una reducción de costes que, sin duda, redundaría en el comprador final.

Cierto que lo anterior y aquello a lo que nos referimos en este breve artículo no va a reducir, por sí, el precio de la vivienda, pero sí puede reducir una parte de ese precio y encaminar las cosas hacia una situación jurídica que vaya generando el dinamismo en la tramitación suficiente para que se contagie a otras partes de la tramitación urbanística de un suelo.

En conclusión, parece claro que es preciso que el sistema más empleado y más dinámico para la gestión del planeamiento recupere ese dinamismo y el espíritu privado que lo inspira, pero para ello los particulares han de verse protegidos por la legislación (que no intervinidos ni coartados y menos aun, «desregulados»), razón por lo que, en definitiva, defendemos la aplicación del vigente y no derogado RGU, ante la falta de regulación detallada y precisa de la vigente LSCAM.



Rdu

Revista de Derecho Urbanístico
Fernández de la Hoz, 28
28010 Madrid
Madrid, España
www.rdu.es

