

Los compromisos del urbanizador

PEDRO SANZ BOIXAREU
LUIS MORELL
LUIS MARIA ENRIQUEZ DE SALAMANCA
FRANCISCO PERALES

RASGOS DOMINANTES EN LA INTERPRETACION HABITUAL

El artículo 53.2 de la Ley del Suelo, al recoger la figura de los “compromisos” a contraer por el urbanizador, en las urbanizaciones de iniciativa particular, constituye, con toda probabilidad, uno de los preceptos más flexibles del Derecho Urbanístico; permite, en efecto, un amplio proceso de creación sobre el sentido de esos compromisos, su alcance, su viabilidad práctica. En el momento presente se aunan, a este respecto, la ya larga experiencia aplicativa y unas posibilidades recreadoras, al hilo de la legalidad que se van promulgando en las Comunidades Autónomas. La experiencia aplicativa parece que adquiere su unidad conceptual en torno a dos rasgos caracterizadores: el fundamento jurídico y el ámbito de estos “compromisos”. La Ley, por de pronto, señalaba con claridad ese fundamento, radicándolo en un auténtico acuerdo de voluntades. Se refiere, en efecto, a los “compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento, y entre aquél y los futuros propietarios de solares”. Como tal acuerdo, constituye desde luego un título jurídico distinto, adicional, en que encontrar amparo el urbanizador y la Administración urbanística. El propio legislador proporcionaba este trazo cuando (artículo 46.2 del Reglamento de Planeamiento) empuja a las partes a imponer y asumir deberes que estén más allá de “las obligaciones generales impuestas por la Ley”. Más aún, el propio artículo 53.2 de la Ley sitúa fuera de los “compromisos” los mecanismos de re- fuerzo, de aseguramiento de las obligaciones que al urbanizador parece imponer de modo directo —aunque por vía de las determinaciones del Plan Parcial— la Ley. En otros términos: las obligaciones “legales” plasman en las determinaciones del Plan y su cumplimiento se asegura y garantiza al margen de los “compromisos que se hubieren de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento”. La dinámica aplicativa del precepto acabará poniendo en tensión los dos títulos jurídicos y el campo previsto para cada uno de ellos: el acuerdo de voluntades acaba girando sobre el sentido y alcance de las determinaciones del Plan. En unos casos, para hacer más asequible la tarea; en otros, para mutar, precisamente, las primitivas determinaciones. La figura

del convenio urbanístico, tal y como se la ha venido practicando con frecuencia, no supone otra cosa que la inversión de los términos del planteamiento inicial: los “compromisos” entre urbanizador y Administración urbanística constituyen un título jurídico —acuerdo de voluntades— que no se sitúa como adición al título competencial, sino que se le sobrepone y, desde el acuerdo, se estipulan las determinaciones.

Se observa, así, un deslizamiento paulatino de la institución: primero, porque el acuerdo invade innecesariamente el campo propio de la potestad de planeamiento; segundo, porque de ese modo deja sin cubrir la finalidad institucional que le es propia. Esa invasión, se produce, ante todo, porque se entiende que los “compromisos” constituyen una vía idónea para obtener del particular inversiones adicionales no previstas por la Ley, para lograr un plus de cobertura de las necesidades colectivas que no puede alcanzarse con el simple manejo de la Ley; también porque se elude, mediante el acuerdo de voluntades, logrando el consentimiento del promotor afectado, la responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística, por aplicación del artículo 87 de la Ley, cuando considere conveniente o necesario aminorar el contenido de las primitivas determinaciones de planeamiento. Quienes entiendan que el urbanismo se configura y lleva a cabo desde actos de autoridad —decisiones unilaterales de la Administración urbanística— contemplan esta práctica como una subversión del imperativo legal. Más aún cuando el convenio se transforma materialmente en un contrato; es decir, cuando los sujetos intervinientes no están sumando esfuerzos que han de ir en la misma dirección, sino intercambiando, en situación de contraposición y reciprocidad, las correspondientes prestaciones. La crítica subirá de punto cuando se advierta que, además, la Administración urbanística está abdicando de algunas de sus potestades —de ejercicio unilateral— al comprometer su ejercicio futuro mediante el acuerdo de voluntades con el particular. Y, en fin, se ha podido observar cómo, precisamente mediante el convenio, se ha ido abordando la reforma del planeamiento aprobado, en vigor, obviando la responsabilidad patrimonial, por cambio de Plan, contenida en el artículo 87.

La evolución se ha encargado de

enmarcar estos hechos en un más amplio horizonte: es que al poder no le basta la emisión de actos de autoridad para el logro de los intereses generales; aquí y allá, sea cual sea la ideología dominante, el poder dialoga y concluye pactos con la “iniciativa particular”. Pero, si ello es así, resultará conveniente reexaminar el sentido y alcance de estos “compromisos” entre el urbanizador y la Administración urbanística.

EL SENTIDO Y CONTEXTO PROPIO DE LOS COMPROMISOS

Parece, por consiguiente, que el tema de los compromisos sitúa a la Administración urbanística en la libertad de hacer más exigente para el interés público el contenido de la previsión urbanística, que puede aprovechar la ocasión que le brinda el precepto para realizar una serie de necesidades colectivas. Frecuentemente, por ello, el aseguramiento de una correcta ejecución de las previsiones establecidas queda pendiente de una garantía que, en forma de aval, preste el urbanizador. Se deja, con ello, en una auténtica zona de penumbra uno de los problemas más graves planteados en el desarrollo del urbanismo contemporáneo: el de asegurar la plena ejecución de lo previsto, el dato de que las previsiones se lleven a su final y pueda funcionar correctamente la urbanización creada, que ésta no se quede a la mitad de su realización, sobre todo si al mismo tiempo el urbanizador ha tenido la posibilidad de ir revalorizando o realizando sus propios activos y, en un momento determinado, no le resulta posible o conveniente económicamente la continuación. Es bien sabido que, cuando se trata de la iniciativa particular, la Ley del Suelo no ha clarificado debidamente el instrumental con que pueda contar un Ayuntamiento para hacer efectiva la realización de las previsiones; en su caso, subrogándose incluso en el papel de iniciativa particular o trasladando la titularidad de uno a otro particular.

La verdadera dimensión de los compromisos que el urbanizador adquiere se encuentra si el precepto se sitúa en el contexto que le es propio. En primer lugar, nada abona la tesis, pese a que así lo establezca el Reglamento de Planeamiento, de que los compromisos pueden

llevar al Ayuntamiento más allá de lo que la Ley le permite, en orden a la imposición de determinadas obligaciones al urbanizador. Es, por ejemplo, el propio Reglamento de Planeamiento el que, en su artículo 48.4, otorga el carácter de "mínimos" a las reservas de suelo que señala el artículo 13 de la Ley, en relación con las dotaciones e infraestructuras. De modo que, con la propia legalidad en la mano, un Ayuntamiento puede superar esos mínimos en orden a la satisfacción de las necesidades colectivas que han de plantear la ubicación de una nueva colectividad en el polígono a urbanizar y edificar. El concepto de "obligaciones impuestas por la Ley" es, por consiguiente, extraordinariamente flexible. En la aprobación del plan de iniciativa particular, la Administración urbanística tiene, en la propia Ley, el título jurídico que la respalda sin necesidad de negociar nada con el urbanizador, en orden al establecimiento de mayores reservas de suelo y, por consiguiente, mayor satisfacción de las necesidades colectivas de toda índole. Lo que no puede realizarse, en cambio, es situar en el ámbito de los compromisos todo aquello que carezca de sentido en el entorno y finalidades propias de un Plan Parcial. El Ayuntamiento o, en general, la Administración urbanística puede manejar conceptos jurídicamente indeterminados tan típicos como los de "proporción adecuada", o "proporción mínima", que utiliza el propio artículo 45 del Reglamento de Planeamiento cuando se refiere a reservas de terreno destinadas a espacios públicos de recreo o expansión o a centros culturales y docentes públicos o privados. Más amplia, incluso, es la competencia municipal en lo que se refiere a señalamiento de espacios que se reserven para templos, centros asistenciales y sanitarios y demás servicios de interés público y social. Por consiguiente, no es éste el campo adecuado para la adopción de compromisos con el urbanizador, porque a la Administración urbanística le basta y le sobra emplear la legalidad y, por consiguiente, imponer los estándares urbanísticos adecuados al urbanizador, en el acto de aprobación del Plan.

Pero, si desde esta perspectiva el simple título competencial es bastante a la Administración urbanística, dicho título competencial tiene también sus límites. El ámbito de ejercicio de la potestad municipal está diseñado de acuerdo con la finalidad que cumplen los Planes Parciales. Una y otra vez, el legislador reitera que las dotaciones y equipamientos que incluye un Plan Parcial tienen, ante todo y sobre todo, la finalidad de atender a la población que en ese territorio se instale.

De manera que parece ilegítimo que un Plan Parcial incluya previsiones para la atención de necesidades colectivas distintas de las propias y específicas de la población que en el territorio vaya a asentarse. En fin, un Plan Parcial no puede atender necesidades que quedaron al descubierto en otros polígonos o territorios del propio término municipal. Si así se hace, estaremos ante una auténtica desviación de poder. Por otra parte, la propia Ley, y el Reglamento en sus artículos 45.2 y 49, dejan claro que las previsiones de un Plan Parcial tienen un carácter de complemento de las establecidas en el Plan General. Por ello, no pueden insertarse en un Plan Parcial necesidades colectivas que han quedado desatendidas en el propio Plan General o si, cuando éste ha sido rebasado, aquellas previsiones generales fueron insuficientes. Ni, por supuesto, menoscabarle al urbanizador el aprovechamiento que le otorga el Plan General.

El marco de desenvolvimiento de los compromisos impuestos al urbanizador es, por consiguiente, mucho menor que el que en principio pudiera pensarse. El Ayuntamiento puede, en las determinaciones del propio Plan, hacer uso de su título competencial sin negociar nada con el urbanizador. Por el contrario, y al margen de que pueda incluirse en los compromisos algo que tenga que ver con equipamientos y dotaciones propias de la población que ha de radicarse en el polígono, mucho habría que incluir en el orden al aseguramiento de la ejecución total de las previsiones, por parte del urbanizador, así como al sistema de conservación de la urbanización creada. Es claro que el medio habitual de garantía, el aval prestado por el urbanizador, no tiene, en la práctica, fuerza bastante para el aseguramiento de la transformación adecuada del hábitat. Aquí, el campo de los compromisos puede ser muy amplio y dejar la plena garantía de que la urbanización, acorde con las previsiones establecidas por la Ley, será llevada plenamente a cabo. Los compromisos, en este sentido, deben y pueden hacer frente a la situación de crisis que puede presentarse o al incumplimiento de las obligaciones directamente derivadas de la Ley, recogidas entre las determinaciones del Plan Parcial. La experiencia que se tiene de ejecución del urbanismo, a iniciativa particular, hace ostensible la necesidad de ir desplazando el centro de gravedad de los compromisos hacia las medidas de aseguramiento de la plena eficacia de las determinaciones incluidas en el Plan Parcial. Esto es, se ha puesto todo el énfasis, hasta ahora, en el diseño de un débito u obligación que, casi *extra*

legem, al menos más allá de ella, podría asumir el urbanizador, cubriendo, quizá, necesidades colectivas que se aprecian para la colectividad municipal en su conjunto, o superdotando determinados espacios. La clave de los compromisos no reside, sin embargo, en el sentido del débito, en el contenido de las obligaciones que puede asumir el urbanizador —porque para ello basta y sobra manejar la Ley adecuadamente—, sino en afrontar la segunda parte de la obligación: el aseguramiento de su ejecución y el refuerzo de las responsabilidades que, en el marco de la Ley, asume el urbanizador. Más aún, si se tiene en cuenta que, frecuentemente, en esos compromisos se da una subrogación de los futuros propietarios de solares y edificios. Por consiguiente, el marco de los compromisos debe prever y abarcar, igualmente, este fenómeno sucesorio en la titularidad de unas obligaciones. La terminación de una urbanización plantea, cuando el urbanizador desaparece, problemas prácticamente insolubles al Ayuntamiento o a los vecinos radicados en la zona afectada. Frecuentemente, los vecinos esgrimirán ante el Ayuntamiento las obligaciones que la Ley de Régimen Local les impone, en punto a dotaciones e infraestructuras. El Ayuntamiento puede responder esgrimiendo los compromisos asumidos, en su día por el urbanizador, a su vez trasladados a los nuevos vecinos. En uno y otro caso, se llega a situaciones frecuentemente insolubles o que no son acordes con los objetivos que el legislador se ha propuesto. Parece que, por ello, esos compromisos giren sobre el sentido de la responsabilidad que asume el urbanizador, sobre las garantías que una y otras partes toman para el aseguramiento del cumplimiento de las previsiones, y el traslado de las mismas a los futuros propietarios.

Pedro Sanz-Boixareu
Luis Morell
Luis M. Enríquez de Salamanca
Francisco Perales