

apunten los problemas que plantean los criterios de armonización aunque no se estudien todas las posibles soluciones. Pese a ello, es una obra necesaria que viene a cubrir una laguna en el ámbito de los estudios de los ordenamientos tributarios forales.

SUSANA BOKOBO MOICHE
Universidad Autónoma de Madrid

LASO MARTÍNEZ, José Luis y LASO BAEZA, Vicente: «El aprovechamiento urbanístico», Centro de Estudios Registrales de Cataluña y Marcial Pons S.A., Madrid, 1995, págs. 433.

Para comenzar el comentario de la obra objeto de presentación, de la cual es coautor una persona tan acreditada por su conocimiento del Derecho Urbanístico como Jose Luis Laso Martínez, y antes de adentrarnos en la glosa de su concreto contenido, hemos de destacar el hecho de que nos encontramos ante un manual dedicado al análisis de distintos aspectos relacionados con la gestión urbanística, en el panorama normativo derivado de la promulgación de la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y de su correlato, el Texto Refundido de 1992; esta consideración preliminar nos parece importante porque el título del trabajo presentado parece sugerir la idea de que se trata de una monografía dedicada al análisis de la naturaleza y caracteres del aprovechamiento urbanístico como categoría jurídica, cuando en realidad, y como enseguida podremos comprobar, se ocupa de un conjunto de materias que sólo pueden agruparse en torno a un concepto mucho más amplio que el mencionado.

Una vez aclarado este aspecto, y continuando con las consideraciones generales, parece obligado aludir al valor que la obra tiene en tanto aportación autorizada al estudio de una materia tan singularmente necesitada de atención doctrinal, pese a su importancia y relación con la satisfacción de necesidades primarias del ser humano, como es el Derecho Urbanístico. En este sentido hemos de destacar que el trabajo objeto de presentación recopila las opiniones doctrinales manifestadas en relación con las materias abordadas, plantea algunos de los problemas que de la aplicación del nuevo régimen urbanístico pueden derivarse, y apunta las soluciones que, a juicio de los autores, se muestran más adecuadas para su tratamiento, pareciendo claro que nada más cabe exigir en la actual fase de aplicación del Texto Refundido de 1992 y ante la carencia de una casuística que haya podido ser objeto de la debida atención jurisprudencial.

Pasando ya al contenido concreto de la obra presentada, hay que señalar que se encuentra sistematizada en 19 capítulos, cuya autoría se distribuyen Laso Martínez y Laso Baeza, y a través de los cuales se procede al tratamiento de las siguientes materias:

— El capítulo I, rubricado por Laso Martínez, aborda el estudio del aprovechamiento urbanístico en el marco de la Ley 8/1990 y su Texto Refundido, refiriéndose a los diversos sentidos del término, a las diversas variedades de aprovechamientos contemplados en los referidos textos legales y a la

condición jurídica del aprovechamiento urbanístico. Quizá sea debido a las expectativas que el título de la obra sugiere y a la rapidez con que se solventa el problema relativo a la condición jurídica del aprovechamiento urbanístico, remitiéndose el autor a las consideraciones hechas en otro lugar, pero lo cierto es que este capítulo resulta algo decepcionante; además el capítulo comienza por poner de manifiesto la diversidad que el concepto «aprovechamiento urbanístico», adquiere en el nuevo régimen legal (donde se alude al aprovechamiento urbanístico apropiable, tipo, patrimonializable, etc.), y, sin embargo, luego habla de la condición jurídica del aprovechamiento como si esa diversidad no hubiera de tener reflejo alguno en relación con la misma, atribuyendo al derecho al aprovechamiento urbanístico el carácter de derecho real inmobiliario sin mayores precisiones.

En nuestra opinión la materia necesitaría de más extenso desarrollo habida cuenta de que es posible que el vocablo «aprovechamiento urbanístico», sin mayores precisiones, no tenga en el marco del Texto Refundido de 1992 más entidad que el litro, el metro, el gramo o la peseta, en tanto unidad de medida convencional de muy diversas situaciones y derechos que solamente aparecerán delineados cuando precisemos si el aprovechamiento es materializable, es un exceso de aprovechamiento apropiable sobre el materializable, o es el atribuído al que fuera propietario de un terreno objeto de ocupación directa.

No nos parece, siguiendo con esta línea de razonamiento, que pueda asimilarse la situación jurídica de quien es titular de 400 m² de aprovechamiento efectivamente materializable sobre una parcela determinada y concreta de su propiedad, con la del propietario de una parcela inedificable al cual el planeamiento atribuye la titularidad de 400 m² de aprovechamiento en virtud de su condición de propietario, ni que ambas situaciones tengan mucho en común con la del propietario de un suelo dotacional que ha sido objeto de ocupación directa y al cual le correspondieran también 400 m² de aprovechamiento. En el primer caso, el propietario está sometido al derecho-deber de materializar esos 400 m² en su parcela; en el segundo, y según se deduce del artículo 188.1 del Texto Refundido de 1992, el aprovechamiento mencionado (más bien el derecho que el aprovechamiento cuantifica), puede ser objeto de un acuerdo de cesión o distribución con otros propietarios; en el tercero, de acuerdo con el artículo 203.1 del propio Texto Refundido, esos 400 m² estarían cuantificando la situación jurídica de todo propietario de un terreno dotacional objeto de ocupación directa, configurada por «el derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento real».

Por lo tanto, y siempre según nuestra opinión, lo mismo que el litro puede ser medida de un derecho real o de un derecho crediticio (yo puedo ser propietario de 100 litros de vino o titular de un crédito para que me los entreguen), pero nunca un derecho en sí mismo ni real ni crediticio, el aprovechamiento urbanístico puede servir para cuantificar una diversa serie de situaciones jurídicas, cuya concreta naturaleza, en cuanto signifique titularidad de derechos, será la que pueda calificarse jurídicamente, pero siempre previo detenido análisis del verdadero ámbito de facultades que confiere a su titular y del modo en que ese titular puede satisfacer el interés subyacente a todo derecho subjetivo.

— El capítulo II, obra de Laso Martínez, se ocupa en especial de aprovechamiento tipo y de su cálculo, tanto en relación con el suelo urbano como con el urbanizable, programado o no, y con el suelo apto para la edificación;

en este capítulo se contienen además unas interesantes consideraciones en relación con el complejo proceso de aplicación del aprovechamiento tipo en los suelos urbanos.

— El capítulo III, firmado por Laso Baeza, se dedica al análisis de las áreas de reparto y, como el propio autor destaca, se propone estudiar la incidencia de la delimitación de áreas de reparto en el efectivo logro de la equidistribución que la Ley persigue. Se analiza así el concepto de área de reparto y las reglas para su delimitación, atendiendo a las peculiaridades planteadas por los municipios en los cuales el nuevo régimen legal no es de aplicación plena y a las planteadas por el suelo urbano.

— El capítulo IV, redactado por Laso Baeza, se ocupa de las unidades de ejecución como ámbitos de gestión urbanística y de la delimitación de estas unidades según las diversas clases de suelo, pero también aborda el espinoso problema planteado por el incremento del grado de discrecionalidad otorgado por el Texto Refundido de 1992 a la Administración para la elección del sistema de actuación, apuntándose una serie de factores que pueden contribuir a atemperar la discrecionalidad administrativa.

— El capítulo V, obra de Laso Martínez, tiene por objeto el estudio de algunos de los aspectos contenidos en la Ley 8/1990 en relación con el tratamiento del suelo destinado por el planeamiento a albergar los llamados sistemas generales, y más concretamente a la evolución seguida por el nuevo régimen legal en relación con la delimitación, obtención y modo de adquisición de estos sistemas, el aprovechamiento que les corresponde y su valoración a efectos expropiatorios.

— El capítulo VI, rubricado por Laso Baeza, se ocupa de las dotaciones locales, comenzando por destacar la diversidad de régimen jurídico existente entre estos suelos dotacionales y los sistemas generales; el factor diferencial entre ambas especies del género común a que pertenecen todos los suelos dotacionales se sitúa, como tradicionalmente venía haciendo la doctrina al caracterizar los sistemas generales, en la extensión del ámbito territorial al que la dotación prevista está llamada a prestar servicio. El autor también destaca la ampliación del deber de cesión impuesto a los propietarios de suelo urbano, que se refiere ahora a cualquier dotación pública y no exclusivamente a los suelos destinados a viales, parques, jardines y centros de EGB que presten servicio al polígono o unidad de actuación, como se establecía en el artículo 83.3 del Texto Refundido de 1976.

Además este capítulo aborda el interesante aspecto de las limitaciones al derecho de reversión de los terrenos expropiados introducidas por el artículo 225.2 del Texto Refundido de 1992, consistentes, como es sabido, en que la reversión no procede cuando el nuevo uso asignado a los terrenos sea también dotacional público o consista en la construcción de viviendas de protección oficial, y tampoco si el uso que motivó la expropiación hubiese sido implantado y mantenido durante el reducido plazo de ocho años. Lamentamos no estar de acuerdo con la opinión del autor según la cual las restricciones a la reversión introducidas por el Texto Refundido de 1992 se refieren expresamente a las actuaciones expropiatorias, y por lo tanto no son extensibles a los suelos obtenidos mediante cesión obligatoria; en este sentido hay que considerar que al fin y al cabo el propio derecho de reversión es una institución contemplada expresamente en relación con la expropiación forzosa (arts. 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa), y que si el mencionado derecho resulta aplicable a las cesiones obligatorias es, precisamente, por la faceta ex-

propiatoria que esas cesiones presentan, y como resultado de la remisión que tradicionalmente se ha venido haciendo a dicha normativa en los preceptos reguladores de la reparcelación, en tanto mecanismo orientado a la obtención de esas cesiones: así se dispone hoy en el artículo 170.2 del Texto Refundido de 1992, donde se dice que «se aplicarán supletoriamente a la reparcelación las normas de la expropiación forzosa», y así se establecía también tradicionalmente en nuestro derecho urbanístico histórico, hasta el punto de que autores de tanto prestigio como GUAITA vinieran a destacar la faceta expropiatoria ínsita en la reparcelación.

— El capítulo VII del Texto Refundido, a cargo de Laso Martínez, se dedica al estudio de la ocupación directa como mecanismo orientado a la obtención de terrenos dotacionales en general, y a la peculiar mecánica registral de esas operaciones (el aprovechamiento correspondiente a la parcela ocupada, por razones que nosotros entendemos de estricta simplificación de la información registral, abre folio en el Registro de la Propiedad), destacando el autor que el precedente inmediato de semejante técnica venía constituido por los artículos 52 y siguientes del RGU. Resulta sumamente interesante la consideración de que la privación de la posesión en la ocupación directa se hace «a cambio» del reconocimiento a su titular del derecho a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento real, y la calificación de ese derecho como mero compromiso a la entrega de una prestación futura, lo cual, decimos nosotros, plantea la duda acerca de la indubitada calificación de semejante situación jurídica como derecho real. Sin embargo no compartimos las dudas del autor acerca de la diferencia existente entre el artículo 203.1 y el artículo 52.1 del Reglamento de Gestión Urbanística, en tanto el primero sólo exige el reconocimiento del derecho del «ocupado» a integrarse en una unidad de ejecución con exceso de aprovechamiento y el segundo impone, además, que en esa unidad de ejecución (el RGU se refería al polígono) se haya iniciado ya el procedimiento de reparcelación o compensación; ambas redacciones son equivalentes, sin más que entender que el derecho del «ocupado» lo es a integrarse en una unidad de ejecución ya delimitada y habida cuenta de que esa delimitación es precisamente el término a partir del cual se entiende iniciado el expediente de reparcelación, salvo que se haya elegido el sistema de expropiación o compensación, en cuyo caso tal elección supondrá también la iniciación del expediente correspondiente (artículo 165 del Texto Refundido de 1992): resulta, en definitiva que la delimitación de la unidad de ejecución presupone la iniciación del procedimiento de reparcelación o compensación, excluyéndose así toda antinomia.

— El capítulo VIII, a cargo de Laso Baeza, se ocupa de las modalidades establecidas por el nuevo régimen urbanístico para la materialización del aprovechamiento urbanístico, diferenciándose entre los supuestos en que ese aprovechamiento va a convertirse en una edificación potencial (materialización física), de aquellos otros en los cuales esa materialización no resulta viable y el aprovechamiento, o parte de él, habrá de satisfacerse bajo la forma de una compensación económica (materialización económica). También se aborda el supuesto de no materialización de todo el aprovechamiento real atribuido por el planeamiento a una parcela, y las medidas establecidas por el Texto Refundido para la evitación de dicha posibilidad (establecimiento de condiciones mínimas de volumen o altura).

— Los capítulos IX y X, cuyo autor es Laso Martínez, se ocupan, respectivamente, de las transferencias de aprovechamientos y de su inscripción

registral, contemplando entre otros aspectos la enumeración de los concretos acuerdos agrupados por el legislador bajo la genérica denominación de transferencias de aprovechamientos, las relaciones entre el Registro Municipal de Transferencias de aprovechamientos creado por la Ley 8/90 y el Registro de la Propiedad, y la suerte que han de correr los derechos reales limitados constituidos sobre las parcelas implicadas en la transferencia del aprovechamiento.

En estos capítulos, y aunque en términos generales la aportación doctrinal puede calificarse como muy valiosa, se deslizan algunas afirmaciones aisladas cuyo alcance sería preciso matizar o que parecen necesitar una argumentación más profunda; así ocurre, por ejemplo, en la página 200, donde se dice que la venta directa de aprovechamientos por la Administración ha de realizarse mediante licitación entre los demandantes y al mejor postor, pese a que el artículo 195 del Texto Refundido de 1992 impone que la Administración transfiera esos aprovechamientos a solicitud de los interesados y «al precio resultante de la aplicación del valor urbanístico regulado en el artículo 53», en las páginas 204-205, donde el autor manifiesta su temor de que la Administración monopolice el mercado de aprovechamientos, dado que en tal caso el propietario que no pudiera disponer de sus aprovechamientos no materializables tampoco podría obtener compensación obligada por la Administración, a pesar de que el artículo 188 impone a esa Administración la expropiación del aprovechamiento susceptible de apropiación no materializable y que no haya sido transferido, o también en la página 210, donde se postula el carácter constitutivo de la inscripción de la transferencia del aprovechamiento en el Registro de la Propiedad, pese a que del artículo 309.3 del Texto Refundido se deduce que dichas operaciones acceden al Registro de la Propiedad mediante nota marginal, y pese a que el propio texto citado señala expresamente que dichas notas «no producirán otro efecto que dar a conocer la situación urbanística en el momento a que se refiera el título que las originara».

— El capítulo XI, rubricado por Laso Martínez, lleva por título «La patrimonialización del aprovechamiento urbanístico», aún cuando su alcance es más general y se ocupa más bien del proceso escalonado de adquisición de facultades urbanísticas contemplado en la Ley 8/90 y en el Texto Refundido de 1992; destacan en este capítulo las acertadas consideraciones del autor acerca de lo discutible que resulta estimar las previsiones legales como absolutamente novedosas, habida cuenta de los precedentes existentes en la legislación anterior y en la jurisprudencia recaída en torno a la indemnización debida a los propietarios por la modificación sobrevenida del planeamiento; en este sentido, al decir que «Lo que la nueva Ley hace es una aportación efectiva en la cuantificación del incumplimiento de la función social desatendida y en la pretendida aplicación automática de los efectos de la expropiación o venta forzosa», Laso Martínez desvela con absoluta rotundidad el auténtico alcance de la Ley 8/90.

También resultan muy interesantes otros aspectos de este capítulo, tales como la aportación realizada para el esclarecimiento de la cuestión relativa a la patrimonialización de las edificaciones ilícitas, o las consideraciones relativas al interés de la constancia registral de la consolidación del aprovechamiento urbanístico apropiable, afirmando el autor que ese interés consiste en poner de manifiesto «que en la fecha en que se expide la certificación el aprovechamiento a que se refiere estaba consolidado; pero ello no da pie para entender necesariamente que en otro momento determinado tenga que mantenerse

en vigor ni para impedir su modificación, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias reguladas en los artículos 237 y siguientes del TRLS».

— El capítulo XII, a cargo de Laso Martínez, lleva por título «facultades y deberes urbanísticos», y en el mismo se trata de abordar el eterno problema teórico relativo a si en el marco del nuevo régimen legal las facultades urbanísticas son inherentes al dominio o constituyen más bien una atribución del planeamiento. En cuanto al alcance de las facultades o derechos urbanísticos, el autor se orienta por establecer una diferencia entre las meras expectativas o facultades, revocables sin indemnización, y los auténticos derechos, que nacen siempre en virtud de actividades-deberes previos, satisfactoriamente cumplidos.

— El capítulo XIII, obra de Laso Martínez, se dedica al estudio del proceso de urbanización y edificación, refiriéndose los requisitos exigidos por el Texto Refundido para el adecuado ejercicio de las facultades urbanísticas y para la consiguiente adquisición de los correlativos derechos. Especialmente interesantes son las consideraciones relativas al acceso al Registro de la Propiedad de las edificaciones concluidas, mostrándose el autor partidario de restringir la exigencia de acreditación del otorgamiento de licencia y de certificación extendida por técnico competente a las edificaciones verificadas en suelo urbano y urbanizable programado, y entendiendo que tampoco cabe exigir tales requisitos para el acceso al Registro de las edificaciones respecto de las cuales ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística por haber prescrito la infracción cometida, pero señalándose que, en este último caso, será necesario establecer algún tipo de colaboración entre Registro y Ayuntamiento para impedir el fraude.

— El capítulo XIV, a cargo de Laso Martínez, aborda el análisis de la extinción de las facultades dimanantes del cumplimiento del Plan. El autor analiza aquí el interesante aspecto planteado por el alcance de la subrogación del adquirente en la posición jurídica del transmitente de terrenos respecto de los que se ha producido la extinción de facultades urbanísticas, refiriéndose también a la causa, al procedimiento, y a los efectos de la mencionada extinción.

— El capítulo XV, titulado «La sustitución en el cumplimiento de los deberes urbanísticos» y obra de Laso Martínez, plantea la situación generada por la existencia de condominios, dominios desmembrados o condicionados, y dominios gravados con cargas o derechos de adquisición, en relación con la exigencia o incumplimiento de los deberes urbanísticos. Como el propio autor destaca, se intenta responder a los interrogantes que surgirán cuando tales situaciones concurren, y más concretamente a la determinación del sujeto contra el cual ha de dirigirse la Administración para exigir el cumplimiento de los deberes urbanísticos, y a las acciones que competen a los respectivos titulares para subrogarse en el cumplimiento de esos deberes.

— El capítulo XVI, a cargo de Laso Baeza, se ocupa de los supuestos en que, excepcionalmente, el Texto Refundido reconoce derechos indemnizatorios a los particulares, ya sea por la restricción del aprovechamiento urbanístico derivada de una alteración del planeamiento, o como consecuencia de una concreta determinación de ese planeamiento (vinculación singular).

— El capítulo XVII, rubricado por Laso Baeza, lleva por título «Las reservas de terrenos para la constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo», y hace referencia a la evolución histórica de las mencionadas reservas y a su regulación en el derecho vigente, incluyéndose los aspectos re-

lativos al régimen legal aplicable a la delimitación, obtención y cambio de clasificación de los suelos incorporados al Patrimonio Municipal; también se abordan en este capítulo los problemas derivados de la eventual colisión entre la reserva municipal y la reserva llevada a cabo por las comunidades autónomas que hayan previsto la existencia de un Patrimonio Autónomo de Suelo, además de apuntarse algunos criterios tendentes a paliar la discrecionalidad derivada de la indeterminación con que el artículo 280.1.º del Texto Refundido se expresa al hacer referencia al destino de los terrenos obtenidos para el Patrimonio Municipal (usos «de interés social»).

— El capítulo XVIII, a cargo de Laso Baeza, viene dedicado al estudio del régimen transitorio del Texto Refundido de 1992 y de la Ley 8/90, haciendo especial hincapié en el planteamiento del difícil problema relativo al alcance del aprovechamiento apropiable por los propietarios afectados por planes no adaptados aún al nuevo régimen legal y que, por lo tanto, no contienen la definición del aprovechamiento-tipo. El autor entiende que el nuevo porcentaje no resulta de aplicación en tanto no se hayan establecido los aprovechamientos-tipo, ni tampoco en relación con las actuaciones que, en el momento de establecerse los referidos aprovechamientos-tipo, hubieran alcanzado la fase a que hace alusión la Disposición Transitoria primera, 3, de la Ley 8/1990, todo ello sobre la base de estimar que la redacción dada a la Disposición Transitoria primera del Texto Refundido supone una innovación no permitida al Ejecutivo en el ejercicio de su actividad refundidora.

— El capítulo XIX, a cargo también de Laso Baeza, destaca el diverso alcance de los preceptos del Texto Refundido, según resulten estos de aplicación plena, constituyan legislación básica, o sean de aplicación supletoria; se alude también en este capítulo a las especialidades de aplicación de la Ley, contempladas en la Disposición Adicional primera del Texto Refundido en atención a las características de los diversos municipios, y al aprovechamiento susceptible de apropiación privada en los municipios a los cuales no son de aplicación las normas sobre delimitación de áreas de reparto y cálculo del aprovechamiento-tipo.

LUIS MIGUEL LÓPEZ FERNÁNDEZ

PENDÁS GARCÍA, Benigno (coordinador): «Derecho de los contratos públicos», Editorial Praxis, S.A., Madrid, 1995, págs. 807.

Una de las novedades legislativas más importantes de los últimos años ha sido, sin duda alguna, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Su importancia radica, además de ser una de las materias más relevantes del Derecho Administrativo, en que va a regular, anualmente, transacciones por valor de muchos miles de millones de pesetas. Un volumen tan extraordinario, financiado con dinero público, exige un estricto cumplimiento de la ley, extremo que trata de garantizar la Disposición Adicional Quinta, al recoger las responsabilidades de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y de esta manera evitar al máximo los múltiples escándalos que, con origen en la contratación administrativa, salpican