

CURSO SOBRE «PROBLEMAS JURIDICO-SOCIALES DEL URBANISMO»

061.3 : 711(46)

Dirigido fundamentalmente a los estudiantes universitarios, funcionarios de la Administración local, del Estado, abogados en ejercicio y abierto a cuantas personas mostrasen interés por los problemas de la regulación jurídica del urbanismo, se celebró en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela el curso sobre «Problemas jurídico-sociales del urbanismo». El curso, organizado por las cátedras de Derecho administrativo y Derecho civil, se celebró durante los días 18 al 30 de abril, y fue dirigido por don José Luis Meilán Gil, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad compostelana

y director adjunto del Instituto de Estudios Administrativos de la Escuela Nacional de Administración Pública.

Asistieron al curso más de un centenar de personas, siendo de destacar que diariamente se desplazaban desde La Coruña, El Ferrol, Vigo y Pontevedra, lo que demuestra el interés que estas jornadas suscitaron entre los profesionales de la región.

Sesión de apertura

Abrió el curso el excelentísimo y magnífico señor rector de la Universidad, don Manuel J. García Garri-

do, que con amables palabras dio la bienvenida a los participantes.

A continuación, el profesor Meilán Gil continuó el acto de apertura, glosando el sentido del curso y sus motivos, fundamentalmente centrados en la convicción de que el núcleo insustituible de la enseñanza universitaria no es otro que el hombre y su entorno vital. Con ello se justifica plenamente la elección del tema del urbanismo como objeto de estudio de este curso, pues no en vano—señaló el profesor Meilán—«estamos enraizados en la tierra, vivimos en ciudades concretas, añoramos panoramas entrañables...». El urbanismo es claramente un hecho social que, como tal, exige unas respuestas jurídicas. Estas respuestas se han dado de hecho a lo largo de la historia, y la perspectiva de la lección enmarcadora del profesor Meilán fue precisamente el examen de los aspectos ideológicos que se descubren a lo largo de las sucesivas regulaciones normativas del urbanismo en la España contemporánea.

Agradeció el director del curso la solidaridad en la organización del profesor García Cantero, catedrático de Derecho civil, y de los profesores conferenciantes, del Instituto de Administración Local, de la ENAP y de la Universidad de Compostela, base imprescindible para el desarrollo de estas jornadas sobre problemas urbanísticos.

LECCIÓN INAUGURAL

Esta primera conferencia del curso corrió a cargo de don Jesús González Pérez, catedrático de Derecho administrativo y registrador de la propiedad, y versó sobre el tema «El principio de desigualdad ante la ley

en materia urbanística». Comenzó González Pérez señalando que cada conquista del Derecho administrativo, en la medida que supone una garantía para el administrado, se traduce paralelamente en una reducción del arbitrio del que manda.

Este proceso es claro y constante, pero implica evidentemente una limitación, ante la que, en opinión de González Pérez, los administradores buscan medios para paliar la estricta aplicación de la norma. El principio de igualdad, como los restantes, ha de luchar entonces contra una realidad en modo alguno favorable.

Estudió las manifestaciones del principio de desigualdad en los cuatro aspectos de la acción urbanística que enumera el artículo 2.º de la ley del Suelo y desarrollan los cuatro primeros títulos de la misma:

1. El planteamiento urbanístico: Concreta a este respecto dos momentos peligrosos para la ineffectividad del principio de igualdad: de una parte, antes de la vigencia del Plan, pues puede jugar la arbitrariedad en el otorgamiento de subvención de licencias; por otra parte, vigente ya el Plan, si la reparcelación no actúa como un sistema adecuado para evitar la injusta distribución de beneficios y cargas.

2. El régimen urbanístico del suelo. Nuestro sistema de valoraciones de la ley del Suelo y de la de 21 de julio de 1962 fue duramente criticado por el profesor González Pérez.

3. Ejecución de los planes de urbanismo. El comentario de este título recayó fundamentalmente en el criterio con que se deciden las prioridades de las obras de urbanización. El momento es difícil en la marcha del normal proceso de urbanización, y el peligro radica en que, a la hora

de decidir el sector preferente, prevalezcan factores de muy diversa naturaleza sobre los verdaderos criterios objetivos.

4. Ejercicio de las facultades dominicales. Al tratar de este cuarto punto centró el conferenciante su atención en la discriminación de los administrados a la hora del ejercicio de la acción interventora, amenaza patente y grave al principio de igualdad.

Y concluyó el conferenciante con estas palabras: «...De aquí que la igualdad resulte una aspiración inaccesible. Y será inaccesible en cualquier sistema: en el mundo occidental y en el mundo oriental, en las democracias puras y en las democracias populares, en la sociedad de consumo de hoy y en la sociedad de lo que sea del mañana.»

SEGUNDA CONFERENCIA

Estuvo a cargo del profesor Juan Díez Nicolás, encargado de la cátedra de Sociología en la Universidad de Madrid. El tema fue «La ecología humana como marco de referencia teórico en el estudio de las comunidades humanas». «Los estudios de ecología humana—dijo el profesor Díez Nicolás—encuentran sus antecedentes en la ecología vegetal y animal, y constituyen uno de los enfoques sociológicos que mayor importancia ha tenido desde los primeros tiempos de desarrollo de la sociología.»

Prescindiendo de antecedentes demasiado remotos, puede decirse que el enfoque ecológico surge en los Estados Unidos hacia 1920, con la Escuela de Chicago, de la mano, fundamentalmente, de los estudios de Park y Burges. Hoy, el punto de vis-

ta ecológico está representado por el profesor Hawley, cuya teoría resumió Díez Nicolás en cinco axiomas y una serie de características. Los axiomas fundamentales se anuncian así:

- I. La interdependencia es necesaria.
- II. Cada una de las unidades de población tiene que tener acceso al medio.
- III. Cada unidad tiende a conservar y expandir su vida al máximo.
- IV. No se pueden determinar las limitaciones a la capacidad adaptativa de una unidad de población.
- V. Toda unidad se encuentra sometida al aspecto temporal.

Un extenso estudio de la ciudad como instrumento de adaptación, con análisis de los aspectos espacial, funcional y temporal de la organización ecológica, constituyó el colofón de esta brillante segunda conferencia del curso.

TERCERA CONFERENCIA

Correspondió su exposición al director del curso, profesor J. L. Meilán Gil, que disertó sobre el tema «Evolución normativa del urbanismo; significación socio-jurídica».

La conferencia versó fundamentalmente sobre tres aspectos claves: el primero de ellos, la aparición del urbanismo, contemplado desde una perspectiva internacional. Centró el conferenciante el punto inicial de todo el proceso urbanístico en el fenómeno de la revolución técnica, que origina, entre sus múltiples consecuencias, la evolución de las aglomeraciones urbanas y la consiguient-

te y progresiva generalización de los servicios públicos.

La segunda parte de la disertación estuvo dedicada a la exposición de las distintas técnicas jurídicas a través de las que, históricamente, se ha tratado de resolver los problemas urbanísticos; técnicas sanitarias, estéticas, de desarrollo, etc., que han ido concretando las diferentes ideologías y pensamientos de cada momento histórico.

La evolución normativa del régimen del urbanismo en España, con concretas alusiones y estudio peculiar de las más importantes disposiciones de nuestro pasado y actual régimen urbanístico, completó la conferencia, que el profesor Meilán cerró, destacando la relevancia de una perspectiva colectiva en el estudio de los fenómenos juridico-sociales.

CUARTA CONFERENCIA

El profesor José Luis de los Mozos, catedrático de Derecho civil de la Universidad de Oviedo, trató el tema «Los sistemas de actuación urbanística». Su planteamiento, desde una perspectiva general, pretende conseguir una visión institucional de los sistemas de actuación urbanística en nuestra ley del Suelo. Llevó a cabo el profesor De los Mozos el estudio de estos sistemas, establecidos en el artículo 113 de la ley del Suelo, aceptando su consideración global como un sistema de *numerus clausus*.

Analizó el problema de la proporción entre la potestad administrativa y la iniciativa privada, distinguiendo dos fases entre los efectos que derivan de la urbanización. Una primera fase, en que los efectos ju-

ridicos derivan de la aparición del Plan, y una segunda, en que tales consecuencias nacen ya propiamente de la aplicación de los distintos sistemas.

Por último, expresó su convicción de que la elección del sistema de actuación a seguir en cada caso debe venir condicionada por los propios límites institucionales de cada uno de los sistemas. La sugerencia clave estriba en que, si bien no cabe discutir esta facultad discrecional a la Administración central, sin embargo, dado que en la práctica se ha llegado a un verdadero abuso del sistema de expropiación forzosa, se propone que, al menos por lo que se refiere a la competencia urbanística de los ayuntamientos, la elección del sistema de actuación se convierta en una auténtica potestad reglada.

QUINTA CONFERENCIA

El profesor García de Enterría, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Madrid y letrado del Consejo de Estado, dedicó su disertación al tratamiento del tema «El regionalismo urbanístico».

El planteamiento urbanístico regional en España sólo aparecerá en los dos primeros planes provinciales aprobados (Barcelona y Guipúzcoa), en la normativa sobre áreas metropolitanas y también en los planes económicos de acción sistemática sobre una zona (Jaén y Badajoz), aunque en éstos pretenda ignorarse la perspectiva urbanística. Esta perspectiva no es ya la constructiva, sino orgánica y de coordinación, desde el punto de vista básico del uso y la distribución del suelo. La exigencia

de un planeamiento totalizador, desde este punto de vista, es evidente.

Concluyó, finalmente, el profesor García de Enterría señalando que el planeamiento regional postula una personificación local. «Los entes de grandes ciudades—dijo—lo acreditan en nuestro Derecho, y el actual caso francés prueba también cómo desde la planificación regional se desemboca necesariamente en una regionalización política. Es aquí donde radica—terminó diciendo—el futuro más vivo del régimen local.»

SEXTA CONFERENCIA

Fue desarrollada por don José Manuel Romay Beccaría, letrado del Consejo de Estado. El estudio del «Justo precio en las expropiaciones urbanísticas» constituyó el tema de su conferencia.

Inició su disertación llamando la atención sobre dos hechos innegables: la urgente necesidad de suelo derivada del proceso de urbanización «de la población» y la extraordinaria elevación de su precio en ciertos países.

A continuación llevó a cabo el análisis de la figura del justo precio, desde su concepción en el Derecho romano hasta el concepto de *justum pretium* del Derecho civil, y su evolución al de «precio legítimo» del Derecho administrativo contemporáneo, siguiendo las aportaciones del profesor Villar Palasí.

Desde una perspectiva más económica, señaló cómo los precios son tanto más justos cuanto más se acercan al precio de la competencia perfecta, y tanto más injustos cuanto más se acercan al precio del monopolio absoluto.

En la última parte de su confe-

rencia estudió el doctor Romay, en el marco más general de una política de rentas, las medidas a su juicio más eficaces para la ordenación de este mercado. Defendió la política de constitución de patrimonios públicos de suelo con ciertos requisitos:

1. Que se adquieran terrenos en cantidad suficiente y a precios justos.
2. Que se urbanicen urgentemente en condiciones económicamente razonables.
3. Que se devuelvan sin demora al mercado en cuantía y precios adecuados para regularlo.

«Si se cumplen estas condiciones—terminó diciendo—, la política del suelo será eficaz e irreprochable, desde el punto de vista de la justicia; si no se cumplen, será inadmisibles, porque arbitrariamente y al margen de toda exigencia objetiva general, serán de peor condición unos ciudadanos que otros.»

SÉPTIMA CONFERENCIA

Don Ramón Martín Mateo, catedrático de Derecho administrativo de la Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales de la Universidad de Bilbao, desarrolló esta séptima conferencia del curso. Su tema fue «Técnicas para la regulación de la oferta del suelo urbano», tema plenamente actual, pues no en vano la especulación del suelo—como el mismo conferenciante advirtió—se ha convertido hoy ya casi en un tópico, objeto reiterado de la atención de editoriales y columnistas, y escollo frente al que parecen estrellarse una tras otra las más depuradas técnicas jurídicas.

Señaló Martín Mateo cómo un afrontamiento simplista, aunque pro-

fundamente ético del problema, conducirá a soluciones drásticas y generales, como la de la socialización o municipalización del suelo y su entrega a los responsables de la expansión de la comunidad. Tan magna operación exigiría unos medios financieros inexistentes en la cuantía necesaria. Además, tal solución sería no sólo injusta en términos comparativos con otros factores de la producción, sino también seguramente anticonstitucional.

Por ello, y atendiendo a la lógica de nuestro sistema, sólo dos tipos de medidas se muestran factibles: aumentar la oferta de suelo edificable y expulsar a los especuladores del sector mediante la utilización de técnicas fiscales. Para lo primero resulta indispensable potenciar financieramente a las Corporaciones locales, en la línea propugnada por el II Plan de Desarrollo; en cuanto a las medidas fiscales, han de tender no ya exclusivamente a gravar directamente los solares, sino también a clasificar el mercado, gravando los beneficios de las transacciones, especialmente en el momento de liquidar el impuesto sobre las rentas.

OCTAVA CONFERENCIA

Estuvo a cargo del profesor José María Boquera Oliver, catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Valladolid, y versó sobre «La impugnación de los actos administrativos en materia urbanística».

«La urgencia de la ley del Suelo y ordenación urbana—señaló el conferenciante—ha generado múltiples problemas. Concretamente, en relación con sus normas referentes a recursos administrativos y contencioso-administrativos, se ha plantea-

do un grave problema de vigencias: al publicarse con posterioridad a la ley del Suelo la de la Jurisdicción contencioso-administrativa y la de Procedimiento administrativo, se han suscitado repetidas dudas sobre si una clase y otra de recursos han quedado sometidos a estas leyes, o, por el contrario, a los preceptos correspondientes de la ley del Suelo.

Frente a la afirmación de que la ley posterior deroga a la anterior, se ha señalado que, sin embargo, las leyes especiales no son derogadas por leyes generales posteriores, y también que normas de carácter procesal no pueden sustituir a aquellas que tengan un contenido jurídico material.»

El profesor Boquera analizó estas dos afirmaciones, para concluir que no existe razón suficiente para oponerlas a la regla general de la derogación de las leyes anteriores por las posteriores cuando éstas demuestran auténtica voluntad de derogar aquéllas.

Examinó a continuación, a partir de la anterior conclusión, los problemas específicos que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha tenido que resolver sobre la continuidad del recurso de reposición previo a recursos administrativos, los problemas singulares del recurso de alzada en materia de urbanismo, la determinación de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con cuestiones urbanísticas, la pervivencia de la acción popular y otras múltiples cuestiones concretas en relación con el tema de su disertación.

NOVENA CONFERENCIA

Correspondió su exposición a don José Luis González-Berenguer Urru-

ta, profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Navarra. Bajo el título «Viviendas de protección estatal», realizó el conferenciante una breve reseña de la legislación sobre la materia, abordando a continuación el análisis del régimen vigente, con estudio especial de las características de cada uno de los dos grupos de promotores, así como la existencia, implícita en la ley, de promotores privados, promotores semipúblicos y promotores públicos.

A continuación fue el régimen de privilegios el objeto de la atención del conferenciante. Dividió aquéllos en privilegios de carácter económico y privilegios estrictamente jurídicos, distinguiendo aquí las especialidades de la expropiación, las de la contratación de las construcciones (que estima de carácter público) y el de desahucio.

Analizó a continuación, y en contrapartida con lo expuesto, el régimen de cargas y el de sanciones, especialmente el modo de impugnar éstas.

Unas consideraciones de orden teórico en torno a los puntos expuestos de mayor interés dogmático y otras de tipo evidentemente práctico (destacando sobre todo su hincapié sobre el problema del doble sistema paralelo de beneficios fiscales) cerraron la conferencia de González-Berenguer.

Sesión de clausura

La conferencia de clausura del curso estuvo a cargo del excelentísimo señor don Manuel Pérez Olea, secretario general técnico del Ministerio

de la Vivienda, que desarrolló su disertación sobre el tema de «La organización administrativa del urbanismo en España».

La conferencia se estructuró en tres partes. En primer lugar estudió los antecedentes históricos del urbanismo. «Aunque se ha querido —dijo— presentar al urbanismo como una materia de competencia típica y tradicionalmente municipal en nuestra legislación, un examen atento de su evolución histórica está muy lejos de confirmar esta idea. En realidad, el primer texto urbanístico municipalista es el Estatuto de Calvo Sotelo, y, en particular, el Reglamento de Obras, Bienes y Servicios Locales de 1924. Si bien se basa en un concepto urbanístico higiénico-sanitario, ya entonces superado, tiene importancia por establecer por vez primera el Plan de Ordenación con carácter obligatorio. Lo hacía, además, sobre bases razonables, aunque en la práctica condujo a situaciones anómalas.»

En la segunda parte de su conferencia expuso la actualidad a partir de la promulgación de la ley del Suelo y la creación del Ministerio de la Vivienda. Con la primera, la organización urbanística adopta una estructura colegiada para satisfacer las exigencias de la coordinación, pero de hecho instituye un órgano monocrático fundamental, la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, que en la mente del legislador iba a ser el verdadero motor de la actuación urbanística.

Sin embargo, a los doce años de la creación del Ministerio de la Vivienda, puede afirmarse la consolidación del urbanismo como materia sustantiva, propia de un departamen-

to específico, y puede también proclamarse la crisis definitiva del principio de colegialidad, consagrada ya de derecho por la ley de 21 de julio de 1962. Se perfila, en cambio, un principio de coordinación técnica que puede permitir la devolución a los entes locales de sus competencias en este orden.

Naturalmente, todo esto exigiría ciertas reformas administrativas, que componen en su conjunto el esquema ideal expuesto en la tercera parte de la conferencia. Sería necesario: la definición del Ministerio de la Vivienda como de ordenación territorial; la estructuración a nivel central, por este Ministerio, en colaboración con los demás, del Plan Nacional de Urbanismo, y además sería preciso efectuar una revisión del problema de las áreas metropolitanas para adecuar su organización administrativa a sus dimensiones reales.

Terminó el conferenciante señalando que en este orden queda aún un largo camino por recorrer, «aunque—señaló—quizá los pasos más difíciles y comprometidos se hayan dado ya, y satisfactoriamente».

Evaluación del curso

El profesor Meilán Gil, como organizador y director del curso, llevó a cabo una estimación global del mismo, con breve análisis de las aportaciones de los distintos profesores que disertaron a lo largo de las jornadas.

La sesión resultó extraordinariamente animada, con intervención constante de los congresistas, que aportaron abundantes sugerencias.

Ante el éxito de este primer cur-

so sobre «Problemas jurídico-sociales del urbanismo», la preocupación fundamental se centró en que tal reunión de especialistas y estudiosos, inquietos por una problemática tan dinámica y actual como la urbanística, no quedará convertida en una manifestación aislada, sin continuidad de aquella inquietud e interés. Institucionalizar estos cursos en la Universidad compostelana fue así la pretensión y el deseo común en esta sesión de evaluación y autocrítica.

Asimismo se insistió en la necesidad de que el material de trabajo contenido en las diversas ponencias fuese objeto de publicación en la medida que esto sea posible. Constituirían tales publicaciones una adecuada fuente de consulta y estudio, base de futuros cursos periódicos de introducción al Derecho urbanístico.

El ambiente de estudio de estas jornadas dio lugar además a la idea de creación de un seminario de carácter permanente, en el que podrían tratarse multitud de aspectos y problemas jurídicos de actualidad con un sentido concreto: problemática de los municipios y de toda la Administración local en su conjunto, comarcalización, planeamiento regional, problemas específicos de la ordenación urbana a determinados efectos: ciudades universitarias, municipios turísticos, industriales, etc. Tales estudios se abarcarán desde distintas perspectivas, que requerirán colaboraciones diversas: arquitectos, ingenieros, sociólogos, economistas, etc.

Resaltó, por último, el profesor Meilán la utilidad del sistema de coloquio abierto, al final de las conferencias del curso, momento en que los congresistas tuvieron ocasión de demostrar dinámicamente, a través del planteamiento de sus cuestiones,

el interés que estas sesiones sobre urbanismo habían despertado en ellos.

A continuación, y tras unas palabras de despedida y gratitud del profesor Meilán a todos los congresistas, autoridades y profesores que han colaborado para la mayor bri-

llantez de estas jornadas, el rector magnífico de la Universidad de Santiago, don Manuel J. García Garrido, declaró clausurado el I Curso sobre Problemas Jurídico-Sociales del Urbanismo.

P. G. M.

Colección TEXTOS LEGALES

LEYES FUNDAMENTALES
REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
PROCEDIMIENTO LABORAL
IMPUESTOS GENERALES SOBRE SUCESIONES, TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURIDICOS DOCUMENTADOS
ENTIDADES ESTATALES AUTONOMAS
ARRENDAMIENTOS RUSTICOS
JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
EXPROPIACION FORZOSA
PROCEDIMIENTO ECONOMICO-ADMINISTRATIVO
CODIGO CIVIL
CODIGO DE LA CIRCULACION
CODIGO DE COMERCIO
REGIMEN JURIDICO DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS
LEYES CIVILES FORALES
LEY Y REGLAMENTO DE MONTES
ADMINISTRACION Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PUBLICA
LEY DE REGIMEN LOCAL
CONCENTRACION PARCELARIA
USO Y CIRCULACION DE VEHICULOS DE MOTOR
LEY Y REGLAMENTO HIPOTECARIOS
CODIGO PENAL
ACCIDENTES DE TRABAJO
CONTRATO DE TRABAJO
HIPOTECA MOBILIARIA

LEY DE AGUAS
II PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
LEY GENERAL TRIBUTARIA
PROPIEDAD INDUSTRIAL
ARRENDAMIENTOS URBANOS
LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL
PATRIMONIO DEL ESTADO
ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS
CONTRATOS DEL ESTADO
MUNICIPIO DE MADRID
LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL
Prensa e Imprenta
SEGURIDAD SOCIAL
REGIMEN DEL SUELO Y ORDENACION URBANA
ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO Y REGIMEN JURIDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES
BIENES Y SERVICIOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES
SEGURIDAD SOCIAL AGRARIA
VENTAS A PLAZOS
POBLACION Y DEMARCAACION TERRITORIAL DE LAS ENTIDADES LOCALES
REGLAMENTO DE CONTRATACION DE LAS CORPORACIONES LOCALES
VIVIENDAS DE PROTECCION OFICIAL
CODIGO ALIMENTARIO ESPAÑOL
REGLAMENTO GENERAL DE RECAUDACION
PROPIEDAD HORIZONTAL

Venta en principales librerías y

Boletín Oficial del Estado (Ediciones) - Trafalgar, 29 - Madrid 10

