

<b>D. DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>URBANISMO. CONVENIO. PROYECTO DE URBANIZACIÓN</b>	<b>Núm. 87/2002</b>
--------------------------------------	--	-------------------------

**Javier FERNÁNDEZ-CORREDOR SÁNCHEZ-DIEZMA**

*Letrado del Tribunal Supremo*

• **ENUNCIADO:**

*La Comisión de Gobierno de un Ayuntamiento costero aprueba celebrar un convenio con una entidad mercantil del que son de destacar las siguientes circunstancias:*

- 1. La entidad mercantil cede al Ayuntamiento dos parcelas de su propiedad del ensanche X sito en una de las avenidas de la referida localidad, incluyendo la superficie afectada por el expediente de expropiación que no había sido utilizada y susceptible de ejercer sobre ella el derecho de reversión al que renuncia. Con ello, se conseguirá el adecentamiento del frente marítimo del barrio.*
- 2. Se resuelven los derechos de la entidad mercantil respecto del abono de las obras de cimentación y cierre del solar K, pendiente de abono. Estas obras se remontaban a siete años antes.*
- 3. El Ayuntamiento entrega a la entidad mercantil 7.500 metros cuadrados sobre rasante -plantas 2.<sup>a</sup> a 7.<sup>a</sup> de la parcela número 26, resultante del Plan Especial de Reforma Interior correspondiente, y dos plantas de sótano destinado a aparcamiento -plantas 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup> de dicha parcela.*
- 4. La planta baja y la planta sótano 1.<sup>a</sup> de la expresada parcela 26 permanecerán en la propiedad del Ayuntamiento.*
- 5. El edificio previsto en dicha parcela se construirá por la entidad mercantil. El Ayuntamiento no abonará coste alguno por la planta sótano 1.<sup>a</sup>, cuyo importe se valora como activo a favor de la mercantil como permuta.*
- 6. La planta baja se abonará por el Ayuntamiento a la entidad mercantil en función de los costes de construcción-gastos de ejecución, material, beneficio del constructor e Impuesto sobre el Valor Añadido.*
- 7. El Ayuntamiento se compromete a formular y tramitar los expedientes y proyectos necesarios para que puedan ejecutarse las obras de construcción de la parcela 26 previa la preceptiva licencia de edificación.*
- 8. Se reconoce a la entidad mercantil un derecho preferente de adquisición de las plantas baja y primer sótano en el caso de enajenación por parte del Ayuntamiento, conforme se prevé en la cláusula sexta del convenio en la que se limita el período de ejercicio de ese derecho, el supuesto habilitante y se fija el precio de la adquisición.*

*En momento posterior, la entidad mercantil promotora presentó solicitud de tramitación de estudio de detalle de terrenos sitos en la unidad de actuación correspondiente, así como proyecto de urbanización de dichos terrenos, el cual se componía de dos proyectos, uno denomi-*

*nado de urbanización, suscrito por un arquitecto técnico, y otro accesorio al anterior, referido a las concretas actuaciones de electrificación del proyecto de urbanización, redactado por un ingeniero técnico industrial. Tras la tramitación oportuna del estudio de detalle y del proyecto de urbanización, se aprobó definitivamente este último por acuerdo del pleno municipal.*

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1. Viabilidad jurídica del convenio urbanístico celebrado entre el Ayuntamiento y la entidad mercantil.
2. Ajuste al ordenamiento jurídico del proyecto de urbanización aprobado.

• **SOLUCIÓN:**

1. Respecto a la viabilidad jurídica del convenio celebrado entre el Ayuntamiento y la entidad mercantil, dos son las cuestiones que se pueden analizar respecto al mismo:

A. Competencia de la Comisión de Gobierno.

Este órgano municipal es incompetente para celebrar el convenio con el contenido que se ha descrito en el relato de hecho.

El mismo comporta una serie de competencias que la legislación de régimen local, en especial la Ley de Bases de Régimen Local en su artículo 22, atribuye al Pleno del Ayuntamiento. Cesión de bienes, enajenación de los mismos, aprobación definitiva de diversos instrumentos urbanísticos, etc., son todas ellas competencias atribuidas a este órgano municipal respecto a las cuales, además, se prohíbe la posibilidad de delegación, entre otras razones, porque se exige una mayoría cualificada para la aprobación de las mismas.

Por tanto, se trata de un acto nulo de pleno derecho por incompetencia material [art. 62.1 b) de la LRJAP y PAC, Ley 30/1992].

B. Contenido del convenio.

Entendemos que no resulta ajustado a derecho por dos razones fundamentalmente.

a) Parece indudable que el terreno municipal que es objeto de permuta en el citado convenio forma parte del llamado Patrimonio Municipal del Suelo (art. 89 y ss. de la Ley del Suelo de 1976), pues el mismo tiene el carácter de bien patrimonial y está clasificado por el planeamiento municipal como suelo urbano ya que se prevé la construcción de un edificio en el mismo.

Se ha venido aceptando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un patrimonio separado (así lo recoge hoy expresamente el TR de la Ley de Suelo de 1992 en su art. 276.2 declarado vigente por la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998). La Ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal del Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, fin que aquí no es cualquiera de los que las corporaciones locales han de perseguir según la legislación de régimen local

(arts. 25 y 26 de la LBRL), sino el específico y concreto de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones (art. 89.2 del TR de la Ley del Suelo de 1976), y ha querido y quiere, expresamente, que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio Municipal del Suelo se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo (art. 93 del TR de la Ley del Suelo de 1976).

Ésta es la caracterización que el legislador ha dado a los patrimonios municipales del suelo, y por tanto, ante tamaña claridad, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen, su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales.

A estas características (patrimonio separado, autorreversión, etc.) añadió la reforma urbanística de 1990/1992 unas precisiones sobre la finalidad del Patrimonio Municipal del Suelo, en los artículos 276.2 y 280.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992 (preceptos que no fueron declarados inconstitucionales por la STC 64/1997, y que la actual Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998 ha declarado vigentes) y que son las siguientes:

1. La finalidad del Patrimonio Municipal del Suelo es regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento.
2. Una vez los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo han sido incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

De todo lo expuesto, deducimos que el convenio que analizamos aprobado infringe el artículo 280.1 que acabamos de transcribir, ya que el destino que se ha dado a un bien patrimonial incluido en el Patrimonio Municipal del Suelo -en concreto, la parcela que en el relato de hechos se identifica con el número 26- no es uno de los expresados en tal artículo pues ni es la construcción de viviendas de protección oficial ni es otro uso de interés social.

Que no es la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública resulta evidente.

Pero tampoco estamos en presencia de un uso de interés social. Este interés social no es equivalente a un mero interés urbanístico, sino que se trata de un concepto más restringido. El artículo 1.º 1 de la Constitución define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el 9.º 2 de la misma, puede darnos por analogía una idea de ese concepto de uso de interés social: aquel que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Pues bien, parece que ninguna de las contraprestaciones que el Ayuntamiento recibe en virtud del convenio como equivalente a la parcela del Patrimonio Municipal del Suelo que permuta puede decirse que se refieran a un uso de interés social.

No parece que el «adecentamiento» del frente marítimo del barrio tenga un interés social fuera del meramente urbanístico, por importante que éste sea.

Tampoco parece que pueda incluirse en el mismo el pago de la deuda que el Ayuntamiento mantenía con la entidad mercantil a propósito de las obras de cimentación y cierre realizadas en el solar K, que, además, se remontaban a siete años antes.

Y tampoco consta que lo tengan la planta baja y la planta sótano 1.<sup>a</sup> del edificio de siete plantas que la entidad mercantil debe construir en esa parcela número 26 y que han de ser entregadas al Ayuntamiento.

En conclusión, la finalidad de la permuta que el Convenio consagra no es el previsto en la Ley, sino una finalidades variadas que van desde el pago de una deuda antigua hasta la adquisición de unas plantas cuyo uso no constan, pasando por un designio estrictamente urbanístico sin más, finalidades todas ellas lícitas, pero que exceden de las específicas que el artículo 280.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 impone.

b) La otra cuestión discutible del convenio es aquella cláusula (6.<sup>a</sup>) en virtud de la cual se contiene el compromiso del Ayuntamiento de enajenar un bien (planta baja y primer sótano) del edificio que se construya, que serán de su titularidad, a la entidad mercantil directamente.

Esta cláusula vulnera lo dispuesto, entre otros artículos, el 80 del Texto Refundido de las Disposiciones de Régimen Local de 1986, que dispone tajantemente que «las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública».

Es posible que la misma fuera tenida en cuenta por las partes para lograr un equilibrio entre sus prestaciones pero ello nada dice acerca de la legalidad o ilegalidad de la cláusula que es, claramente, ilegal.

2. Con relación a si el proyecto de urbanización es ajustado al ordenamiento jurídico, la respuesta ha de ser negativa, debido al profesional que suscribió el mismo.

Como ha declarado el Tribunal Supremo (TS), entre otras, en su Sentencia de 26 de enero de 1987, la frase genérica de «facultativos competentes con título oficial» que emplean los artículos 32.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y 123.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, revela el designio legal de no vincular el monopolio de dicha competencia a alguna predeterminada profesión, sino la de dejar abierta la entrada a todo título facultativo que ampare un nivel de conocimientos urbanísticos que se corresponda con la clase y categoría de los proyectos que suscribe su poseedor. La cuestión, por tanto, se remite a las normas reguladoras de las competencias y capacitación de los profesionales que suscriben los proyectos, en concreto, la Ley 12/1986 de 1 de abril y normas de desarrollo.

El proyecto de urbanización tiene entidad conceptual propia, como demuestra su regulación legal (art. 67 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico). Hasta tal punto que distingue los mismos de los llamados proyectos de obras que no tienen por objeto desarrollar íntegramente el conjunto de determinaciones del planeamiento general (67.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico). Por ello, y, aunque suele ser frecuente la intervención de diversos técnicos en la elaboración del proyecto de urbanización, y de hecho tal circunstancia venga obligada por la diversidad de actuaciones que comprende, esta pluralidad de técnicos no impide que el proyecto, en cuanto entidad normativa autónoma en el que se engloban los diversos proyectos sectoriales, es uno solo, y esos proyectos sectoriales carecen de sustantividad propia y autonomía a efectos de su tramitación y aprobación. Por ello, el proyecto de urbanización deberá ser suscrito por técnico competente, y, su falta, afecta al mismo en su conjunto, sin que pueda diferenciarse y dejar a salvo de tal vicio, el proyecto parcial de electrificación y alumbrado público.

Por tanto, en este caso, el ingeniero técnico industrial no se responsabiliza de todo el proyecto de urbanización, sino tan sólo de las obras de electrificación y alumbrado público, mientras que el arquitecto técnico suscribe el proyecto de urbanización global.

Pues bien hay que señalar, como reiteradamente lo ha hecho el TS en múltiples Sentencias (30 de enero de 1990, 14 de enero de 1992 ó 28 de septiembre de 2000, entre otras), que la formulación y redacción de los proyectos de urbanización quedan fuera de las competencias de los arquitectos técnicos, ya que por su entidad y características, la ejecución, en todos sus elementos, de un proyecto de urbanización sirve de base para la obtención de licencias de edificación de los edificios a implantar en las mismas, es decir, de la proyección de complejas y variadas obras de que precisa un inmueble para poder ser edificado, según previene el artículo 78.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, lo que sin duda rebasa la competencia de dichos arquitectos técnicos ya que se trata de efectuar obras que exigen movimientos de tierra, desbroce de terrenos, trazado de calles, pavimento y acerado de las mismas, servicios urbanísticos tales como red de agua potable, red de alcantarillado, iluminación pública, etc. Y es evidente que todas estas obras han de ser planificadas y proyectadas en el propio proyecto de urbanización, y no son mera ejecución de lo proyectado en el estudio de detalle, aunque guarde relación con el mismo.

La complejidad técnica de estas obras comprendidas en el proyecto de urbanización hacen que la competencia para la formulación y redacción del mismo escape de las competencias de los aparejadores y arquitectos técnicos, en función de lo dispuesto en la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre Regulación de atribuciones Profesionales de los Arquitectos Técnicos.

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 62.1 b) y e).**
- **Decreto de 17 de junio de 1955 (Rgto. de Servicios de las Corporaciones Locales), art. 9.º.**
- **RDLeg. 1/1992 (TR Ley del Suelo), arts. 276 y 280.1.**
- **RD 1346/1976 (TR Ley del Suelo), arts. 31.2 y 89 a 93.**
- **RDLeg. 781/1986 (TRRL), art. 80.**
- **RD 2159/1978 (Rgto. de Planeamiento Urbanístico), arts. 67 y 123.4.**
- **Ley 12/1986 (Regulación de Atribuciones Profesionales de Arquitectos Técnicos).**
- **SSTS de 29 de septiembre de 2000 y 31 de octubre de 2001.**
- **STSJ de Andalucía de 21 de mayo de 2001.**