

Los derechos básicos de los consumidores y usuarios y el Derecho urbanístico

SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES GENERALES.—2. DERECHOS BASICOS DE LOS CONSUMIDORES: A) LA PROTECCIÓN CONTRA LOS RIESGOS QUE PUEDEN AFECTAR LA SALUD O SEGURIDAD DE LOS CONSUMIDORES; B) LA PROTECCIÓN DE LOS LEGÍTIMOS INTERESES ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LOS CONSUMIDORES; C) LA INDEMNIZACIÓN O REPARACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS SUFRIDOS; D) LA INFORMACIÓN CORRECTA SOBRE LOS DIFERENTES PRODUCTOS O SERVICIOS Y LA EDUCACIÓN Y DIVULGACIÓN PARA FACILITAR EL CONOCIMIENTO SOBRE SU ADECUADO USO, CONSUMO O DISFRUTE; E) LA AUDIENCIA EN CONSULTA, LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES QUE LES AFECTAN DIRECTAMENTE Y LA REPRESENTACIÓN DE SUS INTERESES, TODO ELLO A TRAVÉS DE LAS ASOCIACIONES, AGRUPACIONES O CONFEDERACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS LEGALMENTE CONSTITUIDAS; F) LA PROTECCIÓN JURÍDICA, ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA O LAS SITUACIONES DE INFERIORIDAD, SUBORDINACIÓN O INDEFENSIÓN.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En principio, se trata de demostrar la premisa principal del trabajo, esto es, la identidad entre vecinos por una parte y usuarios del servicio público del urbanismo por otra, y que se muestra a partir del hecho de que siendo la ciudad y su entorno el objeto de actuación del urbanismo, aun cuando la ciudad no es un simple conglomerado de casas o viviendas, sino, según CHUECA GOITIA (1), «una determinada organización funcional que cristaliza en estructuras materiales», ello no impide, como afirma a continuación el mismo autor, que uno de los elementos determinantes de la cristalización es la casa o vivienda y, en consecuencia, sean las personas que habitan esas

(1) CHUECA GOITIA: *Breve historia del urbanismo*, Madrid, 1989, pág. 14.

viviendas, los vecinos de la ciudad en definitiva, la razón final de la actividad urbanística.

La identificación se muestra en un itinerario circular que, partiendo de la función o servicio público del urbanismo, se centra en un principio en el objetivo global y abarcante que es la ciudad, para a continuación concretizar la actuación en la vivienda y sus determinantes ambientales y, por fin, en el usuario de esas viviendas o vecino, quien se convierte en el destinatario final de la actuación urbanística, asimilándose vecino a sujeto o usuario del servicio público del urbanismo como hemos dicho, y en la práctica y en el plano asociativo se traduce en una identificación entre asociaciones de vecinos y asociaciones de consumidores y usuarios del urbanismo, circunstancia evidenciada por algunas asociaciones de vecinos que han advertido que su capacidad de actuación y posibilidades de presencia institucional se aumentan si se transforman en asociaciones de consumidores y usuarios y actúan todas las posibilidades que se contienen en la normativa de defensa del consumidor y usuario, potenciando así su actuación al añadirla a la contenida en la legislación en régimen local y relativa a la participación de las asociaciones vecinales.

Añadiendo que si el urbanismo es, según VICENTE Boix (2), «el fenómeno de la concentración estable de la población en asentamientos tecnológicamente preparados, que está regulado por la organización imperante» y, por tanto, se integra de tres elementos: a) un soporte humano; b) un asentamiento que tiene como finalidad la protección y la salubridad de esa población, y c) una ordenación jurídica que regula las condiciones y modos de la ocupación, y si la defensa del consumidor tiene como finalidad esencial la protección de la seguridad, la salud y los intereses económicos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, es claro que bajo la perspectiva de la protección de la salud se ha producido y se produce una concurrencia esencial y básica entre urbanismo y derecho del consumo cuyas manifestaciones se plasmarán más adelante, pero que básicamente se ha concretado en la búsqueda de la salubridad de las ciudades y pueblos, tema y fin recurrente en el urbanismo actual y en sus precedentes.

Es tan clara la relación entre urbanismo y defensa en este caso del *usuario* de la ciudad, a través del nexo de la salubridad, que cuando nace el urbanismo en su configuración actual, esto es, en el siglo XIX, es cuando el tema de la salubridad de las ciudades es uno de los problemas principales de los Estados industriales, pues se ven precisados a adoptar soluciones, que sólo las aporta el urbanismo, para proporcionar viviendas dignas y saludables a las grandes concentraciones urbanas formadas en las ciudades industriales, protagonistas del fenómeno de masificación urbana producido a todo

(2) VICENTE BOIX: *Urbanismo y Derecho*, Madrid, 1990, pág. 25.

lo largo del siglo XIX, y que hace que la población urbana frente a la rural se incremente de una manera notable, sirviendo como ejemplo que Londres pasa en el siglo XIX de 850.000 a 5.000.000 de habitantes; París, de 500.000 a 2.700.000; Chicago, casi de cero a 1.500.000, y Nueva York, de 60.000 a 3.500.000.

Estas grandes concentraciones humanas del siglo XIX se producen principalmente en los llamados «slums» o suburbios de las ciudades industriales, en lo que por MUNFORD (3) se ha llamado ciudades paleotécnicas, formadas a partir del deseo de la burguesía industrial de contar con mano de obra abundante y barata y que vive en condiciones infrahumanas.

La reacción contra esta situación insostenible va a propiciar, como hemos dicho, el nacimiento del urbanismo moderno y ha significado la convergencia entre éste y uno de los fines básicos de la defensa del consumidor, la protección de la salud, se trata de lo que GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO (4) han denominado la perspectiva sanitaria del urbanismo, la cual es la principal orientación o finalidad del urbanismo en el siglo XIX y aun en el XX, ya que todos los problemas urbanísticos se enfocan o se tratan de resolver con medios o soluciones calificadas de sanitarias o de higiene, siendo su virtualidad inmediata la mejora de la salud de los habitantes, bien de los cascos antiguos que viven hacinados en calles estrechas y angostas, bien de los suburbios de las ciudades industriales, siendo esta perspectiva tan importante que va a impregnar a todas las demás técnicas urbanísticas y va a constituir por sí sola una de las más destacadas.

Por tanto, se puede sostener que el cambio esencial que experimenta el urbanismo en el siglo XIX, transformándose en el urbanismo moderno completamente distinto del anterior, se hace motivado o causado por la existencia de ciudades industriales insalubres y para proporcionar viviendas adecuadas a los habitantes de las mismas.

Podemos decir, sin ser exagerados, pues, que el urbanismo moderno nace con el principal fin, y casi podríamos decir exclusivo, de defensa de la salud de los habitantes de las ciudades, en este caso de las grandes ciudades industriales del siglo XIX.

Pero no sólo la confluencia se hace en la defensa de la salud, sino también en la defensa de los intereses económicos.

Siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO (5), se puede decir que han sido esas grandes concentraciones humanas las que hicieron surgir los grandes temas del urbanismo nuevo, cuales son:

(3) MUNFORD: *La cultura de las ciudades*, Ed. Emecé, Buenos Aires, pág. 266.

(4) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y L. PAREJO: *Lecciones de Derecho urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, pág. 82.

(5) *Idem*, pág. 50.

- a) La imposición de los grandes servicios urbanos que vertebran y hacen posible las nuevas grandes ciudades.
- b) La lucha contra los asentamientos deficientes, mediante la imposición de unos estándares urbanísticos y constructivos mínimos.
- c) El destacamiento de un principio colectivo y solidario que se anteponga a los intereses puramente utilitarios y económicos de los empresarios y propietarios del suelo.

Es evidente que a partir de este tercer tema esencial del urbanismo se produce también la interrelación entre urbanismo y defensa del consumidor a través de la protección de los intereses económicos del usuario de vivienda o futuro usuario para corregir el **desequilibrio** en que le sitúa el promotor de viviendas y que el derecho del consumidor trata de resolver a partir de la utilización e instrumentación de los otros derechos, tales como el Derecho mercantil, penal y, principalmente en este caso, mediante el Derecho urbanístico, como medio esencial.

En cuanto a la defensa de la seguridad, la cual va íntimamente unida a la salud, también ha sido objeto prioritario de atención y regulación por parte del urbanismo, pudiéndose decir que la seguridad era el tema esencial del urbanismo anterior al surgido en el siglo XIX, y así, si ese urbanismo se manifestaba exclusivamente en las Ordenanzas de Construcción, éstas además de regular relaciones de vecindad, manifestadas en las llamadas servidumbres urbanas, también establecían exigencias de seguridad junto con normas de higiene y sanitarias. Debiéndose añadir a este aspecto de defensa de la seguridad física del habitante de la ciudad el tema de las órdenes de ejecución, que tenían y tienen por finalidad la exigencia de realización de obras tendentes a remediar situaciones de peligro referidas a edificaciones en mal estado o en situación de ruina y que tuvieron su precedente en las referidas Ordenanzas de construcción y más recientemente, y como precedente de su regulación, en la Ley del Suelo y el Reglamento de Disciplina Urbanística, en el Reglamento de Obras Municipales de 1924 y en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, los cuales legitimaban la intervención en las edificaciones privadas por motivos de seguridad y salubridad.

Pero la relación más completa entre defensa del consumidor y urbanismo a través del nexo de la vivienda se muestra en la propia Constitución Española de 1978, donde se establece, en su artículo 47, que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y *adecuada*, y en el artículo 51, que determina que los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios mediante la protección de la salud, seguridad e intereses económicos.

Cuando la Constitución emplea la expresión «disfrutar de una vivienda» no se está refiriendo a ser propietario de una vivienda, sino al derecho a utilizar y usar una vivienda, es decir, no se trata de ser propietario de una vivienda, sino de que la que se use o utilice sea digna o adecuada, es decir, esté en las debidas condiciones. Pero la vivienda no es un ente aislado, sino que se encuentra en un entorno urbano, que completa la dignidad y adecuación de la vivienda, no pudiéndose aislar ni independizar la vivienda de su entorno, convirtiéndose así el urbanismo en elemento esencial para que la vivienda, junto con su entorno, sean dignos y adecuados, ya que el urbanismo, al regular tanto las condiciones intrínsecas de las viviendas como la del entorno o ámbito en que éstas se sitúan, se convierte así en el instrumento básico para conseguir y posibilitar que las viviendas sean dignas y adecuadas y, consiguientemente, para que el usuario de esa vivienda la use con plenitud de sus derechos a la salud y a la seguridad.

Es clara, por tanto, la relación entre urbanismo y derechos del usuario o consumidor de las viviendas, por cuanto que el urbanismo, como hemos dicho, es el medio principal para que las viviendas sean dignas y adecuadas y sus usuarios las disfruten con esa cualidad, pero la contribución urbanística a este uso propugnado por la Constitución no se agota en la fase de creación de la vivienda y su entorno, sino que se mantiene durante toda su existencia, y a lo que ha de contribuir el urbanismo en cumplimiento de su finalidad de seguridad y salubridad de las edificaciones, elementos esenciales para la defensa de la salud, pues está fuera de toda duda que la vivienda y el entorno son los principales medios configuradores de la salud de las personas y así se ha entendido siempre y lo entiende en la actualidad el «Movimiento de ciudades saludables», propiciado por la Organización Mundial de la Salud (6), cuando establece que la configuración de la salud implica una política de salud intersectorial y una política de urbanismo y vivienda que mejore el estado de la salud.

Otra cosa es que el urbanismo haya conseguido plenamente los fines propuestos, pues aún siguen viviendo grandes partes de la humanidad en condiciones infrahumanas y deficientes, y se siguen produciendo abusos económicos —las reclamaciones de los consumidores españoles sobre vivienda oscilan alrededor del 40 por 100 del total y en Madrid, en el año 1991, existían 100.000 madrileños que habitaban viviendas sin *retrete*—, pero lo que es innegable es el esfuerzo del urbanismo moderno para proporcionar unas condiciones de vida dignas y mejorar la calidad de vida, y que se concreta en la utilización de la institución del plan urbanístico, como medio por el cual se determinan dónde deben localizarse las edifica-

(6) FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS: *Entornos saludables*, Madrid, 1990, pág. 25.

ciones y usos más adecuado de cada suelo, así como las condiciones mínimas que han de tener las edificaciones y los servicios y zonas verdes indispensables para las edificaciones a través de la técnica de los estándares urbanísticos.

2. DERECHOS BASICOS DE LOS CONSUMIDORES

Hasta ahora hemos relacionado el urbanismo y la defensa del usuario de viviendas en el plano de los antecedentes, ahora procede evidenciar de qué modo en el momento presente y contrastando ambas legislaciones, la de defensa del consumidor y la urbanística, en el urbanismo actual se halla presente la defensa del consumidor y cómo puede contribuir a la misma, todo ello desde la perspectiva expuesta en la exposición de motivos de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de que la protección de los consumidores y usuarios no se hace únicamente desde dicha ley, sino también desde las otras legislaciones con ámbitos competenciales cercanos y conexos.

Tomando como método la elaboración del trabajo el análisis de los derechos básicos de los consumidores y usuarios contenidos en el artículo segundo de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y que son los siguientes:

- a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad.
- b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.
- c) La indemnización o reparación de los daños y perjuicios sufridos.
- d) La información correcta sobre los diferentes productos o servicios y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento sobre su adecuado uso, consumo o disfrute.
- e) La audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales que les afecten directamente y la representación de sus intereses, todo ello a través de las asociaciones, agrupaciones o confederaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidos.
- f) La protección jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión contra los riesgos que puedan afectar su salud o seguridad.

Vamos a ir analizando a continuación uno por uno y examinando cómo contribuye el urbanismo a su concreción y desarrollo.

A) LA PROTECCIÓN CONTRA LOS RIESGOS QUE PUEDEN AFECTAR
LA SALUD O SEGURIDAD DE LOS CONSUMIDORES

La normativa urbanística más directamente conectada con esta protección se halla contenida en los artículos de la Ley del Suelo que regulan las órdenes de ejecución y la ruina de los edificios y que son el artículo 245 para las primeras y el 247 para la segunda, según el primero de ellos los propietarios de edificaciones deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, añadiendo que los Ayuntamientos y, en su caso los demás organismos competentes, ordenarán de oficio o a instancia de cualquier interesado la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones.

En este artículo de la Ley del Suelo, desarrollado en el artículo 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística, se contiene el deber de conservación de la propiedad urbana y su virtualidad se muestra de una manera directa en relación con los derechos de los inquilinos frente a los propietarios para exigir las reparaciones necesarias de las viviendas; pero también tiene su operatividad con respecto a los mismos propietarios en cuanto que se les puede obligar a realizar obras necesarias para la seguridad y salubridad si por su parte no las realizaran, como habitualmente puede suceder en las comunidades de propietarios en que no se llegue al acuerdo correspondiente.

Ante tal inacción en realizar las obras necesarias para la salubridad y seguridad, el Ayuntamiento, al ordenar las obras correspondientes, especificando las mismas, conferirá un plazo al propietario para realizarlas, transcurrido el cual sin llevarlas a cabo se incoará expediente sancionador al obligado a realizar las obras y las actuará el Ayuntamiento mediante la ejecución subsidiaria y a costa del obligado.

En cuanto a la declaración de ruina su relación con la seguridad física es evidente, sobre todo en los supuestos de ruina inminente en que bajo la responsabilidad del Ayuntamiento se deberán adoptar las medidas necesarias respecto a la habitabilidad del inmueble y desalojo de sus ocupantes.

Si no existiera la situación de ruina inminente, en que la intervención municipal va encaminada a garantizar la seguridad de los habitantes del inmueble, la virtualidad de la declaración de ruina se muestra principalmente en orden a garantizar la defensa de los intereses económicos de los arrendatarios de viviendas y locales, pues en el procedimiento que se instruye se les debe dar audiencia con la posibilidad de aportar informes técnicos justificativos de su pretensión habitual de que no existe ruina que justifique la resolución del contrato de arrendamiento y sí la existencia de daños en la edificación cuya reparación corresponde al propietario y que se actuará, en su caso, mediante la orden de ejecución a que nos hemos referido.

Dentro del aspecto de la garantía de la salud a través de las condiciones de salubridad de las viviendas, se encuentra la llamada licencia de primera ocupación establecida en el Reglamento de Obras Municipales de 1924, y que en la actualidad se encuentra recogido en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 y en el artículo 242 de la Ley del Suelo, teniendo como finalidad esta licencia comprobar que la edificación se ajusta a la licencia de obras concedida y que cuple las condiciones mínimas exigidas para las viviendas, sirviendo también al fin de comprobar esta última adecuación las cédulas de habitabilidad, que tienen también como finalidad la eliminación de las *infraviviendas*, ya que si no se concede esa cédula a una vivienda que carezca de los requisitos mínimos para la salubridad, se le niega la concesión de servicios esenciales como la electricidad y agua, con lo que se produciría su no ocupación y al final su derribo.

**B) LA PROTECCIÓN DE LOS LEGÍTIMOS INTERESES ECONÓMICOS Y SOCIALES
DE LOS CONSUMIDORES**

En este apartado cabe incluir el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada y, en concreto, el acceso a la propiedad de una vivienda, entendiendo como presupuesto esencial que ese acceso se haga en unas condiciones favorables y de transacción igualitaria para el adquirente, y que de ese modo sea protegido en sus legítimos intereses económicos y sociales.

Si se trata de posibilitar el acceso a una vivienda en las condiciones más favorables y que la mayor parte de la población se convierta en consumidora y usuaria de una vivienda, es evidente que la función que puede cumplir al respecto el urbanismo es esencial, ya que el mismo es determinante para proporcionar suelo urbano o urbanizable en las condiciones más económicas posibles, a través de dos medios principales, bien aumentando la oferta de suelo, contribuyendo con ello a su abaratamiento y a que la repercusión del coste del suelo sea menor en el precio final de la vivienda, bien mediante el instrumento de la calificación de suelo para la edificación de viviendas de promoción o protección públicas con precio final de venta tasado.

A este respecto, la significación de la reciente Ley de Reforma del Régimen del Suelo y Valoraciones (refundida en el nuevo texto de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992) es fundamental, pues si se actúan todos los mecanismos que la misma proporciona para conseguir su finalidad de disminuir la repercusión del precio del suelo en el coste final de las viviendas y para proporcionar suelo para viviendas de promoción pública se conseguiría una real y efectiva facilitación del acceso al consumo de una

vivienda en condiciones económicas más favorables que las actuales y consiguiendo la mayor extensión posible del derecho constitucional del acceso a una vivienda.

No se trata de realizar en este momento un análisis de la ley, pero sí de enunciar todos los medios que la misma contiene en orden a conseguir los fines expuestos, y que son los siguientes:

- a) El primero y principal de estos instrumentos es calificar terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública.

Esta posibilidad que fue establecida por el Plan General de Madrid y que fue declarada no ajustada a derecho por falta de cobertura legal según sentencia del Tribunal Supremo, hoy es totalmente legal al haber sido recogida y contemplada en el artículo 35 de la Ley que estamos comentando.

- b) El segundo instrumento en importancia son los Patrimonios Municipales del Suelo, instituciones ya existentes en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1975, cuyo artículo 89 establecía que los terrenos que los constituyan se adscribirán a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables para reserva de terrenos de futura urbanización. En la actualidad, y con la Ley del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, el destino de los suelos que integren el patrimonio municipal del suelo es el de dedicarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a usos de interés social, esto supone una modificación importante con respecto al régimen anterior, pues si bien los suelos integrantes del mencionado patrimonio se podían ceder a título gratuito para viviendas de protección oficial, también se destinaban a su enajenación en subasta pública al mejor postor, situación que no se puede producir desde la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones en que obligatoriamente se han de destinar a la construcción de viviendas de promoción o protección pública.

Cabe, por último, respecto a los patrimonios municipales de suelo, mencionar otra novedad importante de la Ley a que nos venimos refiriendo y que es que mientras en la Ley del Suelo la constitución de los mencionados patrimonios era obligatoria en los Ayuntamientos de capitales de provincia y en los de más de 50.000 habitantes y voluntaria en el resto, en la actualidad es obligatoria en todos los municipios, y siendo que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 277 de la actual Ley del Suelo integran el patrimonio municipal del suelo los bienes patrimoniales que resultaren clasifi-

cados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable programado, es claro que las cooperativas de viviendas pueden ejercer unas solicitudes claramente atendibles, mejor obligatoriamente atendibles, en orden a que los Ayuntamientos les entreguen ese suelo gratuitamente en virtud de las facultades de disposición gratuita a favor de las mismas que a tal respecto se contienen en el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, o cuando menos, mediante la adjudicación directa sin subasta ni concurrencia con promotores privados, esto último en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley de Cooperativas, que establece esta prerrogativa a favor de las cooperativas de viviendas y que significa la posibilidad de adquisición del suelo a precio inferior al del mercado.

- c) Existen otras varias maneras de incrementar el patrimonio municipal del suelo, y ello en virtud del mandato legal contenido en el artículo 277 del actual texto refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, según el cual todos los terrenos obtenidos por expropiaciones urbanísticas de cualquier clase se integrarán obligatoriamente en el patrimonio municipal del suelo.

Esta determinación tiene como consecuencia el que si en todos aquellos casos de incumplimiento de deberes urbanísticos en que se impone como sanción la expropiación de los terrenos o alternatively la sujeción al régimen de venta forzosa, se optara por la expropiación, es evidente que el patrimonio municipal del suelo aumentaría de una manera considerable, ya que los supuestos de incumplimiento que son derivados de la no realización de los deberes legales establecidos en el artículo 20 de la Ley citada anteriormente y que son la cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas; cesión de los aprovechamientos correspondientes a la Administración actuante; costear y ejecutar la urbanización en los plazos previstos; solicitar la licencia de edificación en los plazos establecidos y, por último, el edificar los solares en el plazo fijado en la licencia de edificación, como vemos pueden ser múltiples y variados.

Y ello deriva de que el sistema establecido por la Ley que comentamos carga sobre el propietario de los terrenos una variada gama de deberes cuyo cumplimiento sucesivo va a posibilitar la adquisición de la facultad urbanística correspondiente.

Este sistema, al establecer unas obligaciones con plazo para cumplirlas, conlleva el que de no cumplirse esos plazos, y previa la declaración de incumplimiento en el expediente correspondiente, tendrán como consecuencia la expropiación o la venta forzosa; si

añadimos a estas causas de expropiación el que la misma también se establece para los terrenos en que se haya edificado ilegalmente, vemos que las posibilidades de incremento del patrimonio municipal del suelo en cuanto a su incremento por consecuencia de expropiaciones por incumplimiento de deberes urbanísticos son grandes. Ante todo lo anterior y referente a los patrimonios municipales del suelo, se podría argüir que se trata de una institución vigente desde hace ya muchos años y que, sin embargo, ha tenido escasas aplicaciones prácticas, y aunque ello es cierto, es previsible que las demandas sociales de adquisición de viviendas en condiciones económicas adaptadas a los niveles de renta más baja, haga que se ejecuten todas las potencialidades que al respecto ofrece la ley para que los patrimonios municipales del suelo cumplan su función de proporcionar suelo para viviendas de protección o promoción pública.

- d) Por último, añadir que si los anteriores mecanismos no fueran suficientes para dotarse los municipios de un patrimonio de suelo que cubra las demandas sociales de viviendas, puede acudir a otra facultad legal para incrementarlos y que es la establecida en el artículo 291 de la reiterada Ley; en concreto, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto con respecto a los terrenos incluidos en áreas delimitadas anteriormente a estos efectos, implicando dichos derechos el subrogarse en la adquirente de terrenos por el precio fijado en la escritura de compraventa, con lo cual pueden adquirir suelo los Ayuntamientos a precio inferior al de mercado.

C) EL TERCER DERECHO BÁSICO DE LOS CONSUMIDORES ES LA INDEMNIZACIÓN
O REPARACIÓN DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS SUFRIDOS

Estos daños y perjuicios se manifestarán habitualmente como consecuencia de defectos en la vivienda adquirida y la defensa de este derecho en principio se debe actuar de una manera preventiva, exigiendo e implantando controles de calidad durante la construcción de los edificios, siendo ésta la manera más adecuada de obtener la calidad exigida y conseguir con ello que no aparezcan después los defectos y deficiencias habituales, sirviendo como ejemplo el Decreto de la Junta de Castilla y León de 22 de abril de 1991 y que establece como principal novedad en este campo el disponer que en todos los proyectos de obras deberá incluirse un programa de control de calidad, que especifique las actuaciones de control necesarias para conseguir el nivel de calidad previsto, debiendo extenderse al final de las obras un certificado de control por la Dirección Facultativa, sometiendo

los daños y perjuicios que se produzcan al régimen de responsabilidades establecido por la Ley General para la Defensa del Consumidor.

Para el caso de que no haya existido ese control de calidad y aparezcan los defectos y deficiencias en las viviendas adquiridas no hay un procedimiento legal para poder exigir con rapidez la reparación del daño y, en principio y salvo que se hubiera establecido previamente el sometimiento a la Junta de Arbitraje de Consumo, el consumidor se verá precisado a acudir a los Tribunales a los efectos de exigir ante los mismos la reparación e indemnización de perjuicios en aplicación de la llamada responsabilidad decenal establecida en el artículo 1.591 del Código Civil, y por la cual el constructor y el arquitecto responden de los defectos ocultos de que adolezca la vivienda durante el plazo de diez años desde su adquisición, de ahí el nombre usual de responsabilidad decenal, y respecto de la cual se ha producido en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo una interpretación extensiva tanto de los supuestos como de plazos y responsables, claramente propiciadora de la defensa de los adquirentes de viviendas. Pero aunque se haya producido esa interpretación favorable sigue existiendo una situación de indefensión en el adquirente que se ve precisado a acudir a los Tribunales y en ellos probar que se han producido los daños y quién es el responsable, dado que con habitualidad se traspasan las imputaciones entre promotor, constructor y técnicos; por todo ello, y para completar la defensa, entendemos que habrá de darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, esto es, la entrega de una garantía que contenga el objeto sobre el que recae la misma, el garante, el titular de la garantía y sus derechos y el plazo, fijándose un sistema de aseguramiento de la garantía, para el caso de que desapareciera el garante, caso frecuente en el tráfico inmobiliario y que dejaría sin cobertura al garantizado.

Dentro de las medidas tendentes a la indemnización de los daños y perjuicios se encuentra la facultad establecida en el artículo 45 de la Ley del Suelo y por la cual los adquirentes de terrenos o parcelas que no puedan edificarse, por impedirlo la normativa legal, o que en la enajenación no se hubieran consignado las obligaciones o compromisos que se tengan que asumir en orden a la conclusión de las obras de urbanización en proceso de realización, pueden en el plazo de un año resolver el contrato, exigiendo la indemnización de daños y perjuicios que corresponda.

La medida más adecuada dentro del ámbito urbanístico, para la adecuada protección en cuanto a la reparación de los daños y perjuicios sufridos, sería la orden de ejecución para mantener la edificación en condiciones de salubridad y seguridad, esto es, en las condiciones en que debió ser entregada, si los defectos fueran encuadrables en esos supuestos, que generalmente lo serán, pues toda deficiencia afectará a la salud si su origen es una

falta de confort indispensable para una calidad de vida usual o a la falta de seguridad si implica la existencia de defectos que la afecten, y a tal efecto el adquirente se puede dirigir al Ayuntamiento, poniendo en conocimiento del mismo la deficiencia atinente a la seguridad y a la salubridad y previa comprobación por los servicios técnicos municipales procederse a exigir al propietario la corrección de la misma, actuada tal exigencia mediante la referida orden de ejecución; pero aquí mismo se evidencian las insuficiencias de este medio, pues si bien el mismo es válido cuando afecten a obras de urbanización que no se hubieran recepcionado por los adquirentes de las viviendas integrantes de la urbanización, no tiene operatividad alguna cuando se trate de viviendas ya adquiridas, pues como la norma se refiere al propietario sería el propio dueño actual el obligado a realizar las obras objeto de la orden de ejecución, evidenciando con ello que en la legislación urbanística no existen elementos suficientes para actuar el derecho a la indemnización o reparación de los daños y perjuicios sufridos.

Por ello ha sido la propia legislación de consumo la que ha atendido a resolver el problema mediante la exigencia de entrega de una garantía con los requisitos que se establecen en el artículo 11 de la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y que tiene plena vigencia a partir de la entrada en vigor del Real Decreto 287/1991, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Catálogo de Productos, Bienes y Servicios a determinados efectos de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, siendo estos efectos determinar qué productos y servicios tienen el carácter de uso o consumo común, ordinario y generalizado, entre los que se encuentran las viviendas destinadas a residencia habitual, implicando tal conceptualización el que tengan que ser objeto de protección prioritaria los derechos de los consumidores y usuarios con respecto a esta clase de bienes y servicios, así como la obligatoriedad por parte de los poderes públicos de organizar campañas o actuaciones programadas de control de calidad, todo ello para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 2.2 y 6 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios que establecen esa obligación y, lo que es más importante, el Decreto califica en su anexo II a las viviendas como bien de naturaleza duradera a los efectos de lo dispuesto en los apartados 2 y 5 del artículo 11 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, siendo tales efectos la obligación de que el promotor, o suministrador del bien de carácter duradero deben entregar una garantía, a la que nos hemos referido más arriba, que deberá contener determinados extremos, entre ellos el garante y el plazo de duración de la garantía implicando la existencia de la misma, el derecho de reparación totalmente gratuita de los vicios o defectos originarios y de los daños y perjuicios por ellos ocasionados, y no siendo satisfactoria la reparación efectuada y si el objeto no revistiese las condiciones óptimas para cumplir el uso a que estu-

viere destinado, el titular de la garantía tendrá derecho a la sustitución del objeto adquirido, en este caso la vivienda, por otra de idénticas características o a la devolución del precio pagado.

El cómo se establezca la mencionada garantía es una cuestión nueva, pero es innegable su carácter imperativo y obligatorio a partir de la entrada en vigor del Decreto 287/1991, de 8 de marzo.

Una Administración pública que sí se ha preocupado y legislado sobre el tema ha sido la Comunidad Autónoma de Cataluña, la cual, en su Ley 41/1991, de 29 de noviembre, de la Vivienda, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el día 18 de febrero de 1992, dispone en su artículo 15 que los promotores, en su calidad de vendedores de viviendas de nueva construcción o resultantes de obras de gran rehabilitación, antes de enajenarlas otorgarán una garantía suficiente a favor de los adquirentes que cubra la reparación de los defectos de la construcción y de los daños que de ellos se deriven directamente sobre la vivienda, estableciéndose que esta garantía se mantendrá en vigor incluso en el caso de extinción de la personalidad del promotor y disponiendo, y aquí aparece lo más importante, que los Notarios y los Registradores de la Propiedad exigirán, para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de transmisión de viviendas, que vayan acompañadas de testimonio de la carta de garantía, con lo cual se garantiza, valga la redundancia, que la garantía se va a establecer.

Por último, hacer mención que la Ley del Suelo de 1992, y con respecto a los daños y perjuicios que se deriven de infracciones urbanísticas dispone en los artículos 261 y 266, que los infractores responderán con carácter solidario de los mismos, pudiendo ser autores de la infracción y, por tanto, respondiendo cada uno de ellos, el promotor, el empresario de las obras y el técnico director de las obras.

D) EL SIGUIENTE DE LOS DERECHOS BÁSICOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS ES LA INFORMACIÓN CORRECTA SOBRE LOS DIFERENTES PRODUCTOS O SERVICIOS Y LA EDUCACIÓN Y DIVULGACIÓN PARA FACILITAR EL CONOCIMIENTO SOBRE SU ADECUADO USO, CONSUMO O DISFRUTE

Este derecho tiene como exigencia que los bienes, productos y servicios puestos a disposición de los consumidores y usuarios deberán incorporar, llevar consigo o permitir de forma cierta y objetiva una información veraz, eficaz y eficiente sobre sus características esenciales según preceptúa el artículo 13 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, añadiendo dicho artículo que en caso de viviendas de primera transmisión se facilitará al comprador una documentación completa en la que se defina en planta a escala, la vivienda y el trazado de todas sus

instalaciones, así como los materiales empleados en la construcción, habiéndose desarrollado la anterior norma por el Real Decreto 515/1989, del Ministerio de Sanidad y Consumo, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas, exigiendo el artículo quinto del mencionado Decreto en relación con el urbanismo, que cuando se promocionen viviendas para su venta, se tendrá a disposición del público o de las autoridades competentes copia de las autorizaciones exigidas para la construcción de la vivienda y de la cédula urbanística o certificación acreditativa de las circunstancias urbanísticas de la finca, con referencia al cumplimiento de las operaciones reparcelatorias o compensatorias, así como de la licencia o acto equivalente para la utilización u ocupación de la vivienda, zonas comunes y servicios accesorios.

Lo anterior implica que para que exista una adecuada información y defensa del consumidor que el adquirente de la vivienda deberá poder conocer, o mejor constatar, que la urbanización donde se halle incluida la vivienda y de la que forma parte ha obtenido las siguientes aprobaciones:

1.^o *Haberse aprobado el Plan Parcial*

El cual es definido como aquel plan que tiene por finalidad la ordenación urbanística, de una parte o sector del ámbito territorial del Plan General Municipal de Ordenación o de las Normas Subsidiarias del Planeamiento, de un modo detallado y como presupuesto necesario para poder edificar a continuación de la previa realización de las obras de urbanización que acondicionen el terreno, convirtiéndolo en solares aptos para erigir en ellos la edificación. Las determinaciones de los planes parciales, importantísimas para los usuarios de las edificaciones y de la urbanización, se concretan en asignar usos a los diferentes polígonos o unidades de actuación, señalamiento de reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, con cumplimiento en cada una de estas zonas de los llamados estándares urbanísticos, que no son sino reservas mínimas de metros cuadrados por cada vivienda que se vaya a construir, con el fin de garantizar la suficiente extensión de los parques y zonas deportivas, así como también la capacidad de los centros culturales y docentes públicos o privados obligatorios en el ámbito del plan parcial.

2.^o *Haberse aprobado el proyecto de urbanización*

Los proyectos de urbanización son proyectos de obras en los cuales se concretan las propias obras de urbanización, tales como los viales o calles,

saneamiento, instalaciones de las redes de suministro de agua, energía eléctrica, alumbrado público, arbolado, jardinería y otras análogas.

3.⁹ *Cumplimiento de las operaciones reparcelarías o compensatorias*

Las cuales tienen una importancia mínima para el adquirente de vivienda, pues la función de estos dos instrumentos de gestión urbanística es el reparto de las diferentes zonas aptas para edificar entre los primitivos propietarios de los terrenos, una vez que se han excluido las zonas destinadas a equipamiento y teniendo por finalidad la de efectuar un reparto equitativo de los beneficios y cargas entre los propietarios iniciales del terreno, posibilitando que a los propietarios de zonas verdes, por ejemplo, se les asigne y atribuya terreno para edificar y no vaya a su costa exclusiva la obligación de ceder los terrenos para dichas zonas verdes, mientras que otros propietarios de terrenos puedan destinar todo el terreno de su propiedad para edificar.

Como se ve, la relevancia para el adquirente de las viviendas no es mucha, ya que su virtualidad se centra en atribuir propiedades de suelo, para más tarde edificarlo, una vez que se haya convertido en solar después de haber realizado las obras de urbanización.

4.⁹ *Obtención de la licencia urbanística de edificación*

Aunque no se hace referencia a ella en el artículo que estamos comentando, ha de entenderse que está comprendida dentro de la frases «autorizaciones legalmente exigibles para la construcción de la vivienda» que está contenida en los artículos. La comprobación de que se ha concedido la licencia de edificación es básica y fundamental para el adquirente de la vivienda, pues si se adquiere una vivienda edificada sin licencia y, por tanto, constituyendo tal hecho una infracción urbanística, la consecuencia que se puede actuar, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley del Suelo, es la demolición de lo ilegalmente construido si es incompatible con el planeamiento urbanístico, teniendo que soportar tal circunstancia el adquirente de la vivienda, aunque luego pueda reclamar los daños y perjuicios correspondientes al promotor que le vendió la vivienda. De todo lo cual se infiere la importancia de la comprobación de que la edificación tiene licencia, pues además de lo anterior al adquirente de una vivienda ilegal le puede suponer el perjuicio de no poder inscribir a su nombre la vivienda, pues tanto los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada que se

acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación según preceptúa el artículo 25 de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones.

5.⁹ *Obtención de la licencia o acto equivalente para la utilización de la vivienda, zonas comunes y servicios accesorios (recepción de las obras de urbanización)*

Con respecto a este enunciado es preciso distinguir entre la licencia para la utilización de la vivienda, comúnmente llamada licencia de primera ocupación, de los actos que signifiquen la autorización para la utilización y ocupación de las zonas comunes y servicios accesorios. Con respecto a la primera ya hemos dicho que tiene por finalidad acreditar que la construcción realizada se ajusta a la licencia de obras concedida en su día, siendo presupuesto su obtención, para poder ocupar la vivienda y para concederse la cédula de habitabilidad, exigida para poder contratar el suministro de agua, electricidad y gas, añadiendo que no en todos los Ayuntamientos se exige la licencia de primera ocupación. Con referencia a la segunda clase de autorización, esto es, la relativa a la utilización u ocupación de las zonas comunes o servicios accesorios, entendemos que con tales expresiones se está refiriendo el autor de la norma a las zonas comunes no de los edificios, sino de las urbanizaciones, esto es, a las zonas verdes y espacios destinados al ocio, así como a los viales y servicios necesarios para el debido funcionamiento de la urbanización, entre los que se encuentran, como hemos dicho, las calles y respecto de los cuales surgen a menudo problemas por no haberse realizado en las condiciones exigidas en el proyecto de urbanización, que, como vimos, es el instrumento urbanístico que define la estructura y características de las calles y trazado de las redes de infraestructura.

Para asegurarse de que se ha obtenido la aprobación del proyecto de urbanización y, lo que es más importante, que las obras realizadas se ajustan al contenido y determinaciones del proyecto de urbanización y que las calles y zonas de recreo y espacios públicos están debidamente terminados, se hace preciso comprobar en el Ayuntamiento que por el mismo se han recepcionado las obras de urbanización, lo que implica que las ha considerado aptas y acordes con el proyecto de urbanización y que a partir de ese momento asume el Ayuntamiento su conservación y mantenimiento; de otro modo, si el Ayuntamiento no ha recepcionado las obras, es decir, no las ha aceptado, lo más frecuente que puede suceder es que el promotor, una vez entregadas las viviendas, se desentienda de la terminación de la urbanización y tengan que pechar los propietarios de las viviendas con una urbanización insuficiente y que aceleradamente se degrada, sin que nadie se ocupe

de su mantenimiento, produciéndose una situación en que nadie se responsabiliza de nada.

Ante ello los medios establecidos por la ordenación urbanística no ofrecían hasta la promulgación de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico una solución adecuada al problema, pues aunque los propietarios de viviendas podían instar de los Ayuntamientos que exigieran del promotor la realización de las obras mediante las órdenes de ejecución oportunas, podían encontrarse con el inconveniente legal de que las órdenes de ejecución, según establece el artículo 245 de la Ley del Suelo, se dirigen contra el propietario del inmueble o terreno que debe ser objeto de la ejecución de la obra ordenada, pudiéndose producir, en consecuencia y en aplicación estricta de la Ley, que fueran obligados por el Ayuntamiento los propios propietarios que fueron denunciantes de las deficiencias, añadiéndose a esta obligación transmitida a los adquirentes, y situación de exención en principio y aparente del promotor de la urbanización, que el artículo 22 de la Ley del Suelo establece que aunque la enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos por la ley o impuestos por actos de ejecución de la misma, el adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los compromisos que hubiera contraído con las Corporaciones Públicas respecto a la urbanización y edificación, con lo cual vemos que en aplicación de este precepto la obligación de terminar la urbanización se había transmitido a los adquirentes de las viviendas o, en su caso, a la comunidad de propietarios de la urbanización.

Para paliar la situación anterior, creemos que tiene escasa efectividad la solución establecida en el artículo 45 de la Ley del Suelo y por la cual se exige que en los actos de enajenación de los terrenos en proceso de urbanización deberán consignarse los compromisos que el propietario hubiere asumido en orden a la misma y cuyo cumplimiento este pendiente, añadiendo que en caso de infracción de la anterior el adquirente está facultado para resolver el contrato en el plazo de un año, solución que en nada favorece al consumidor adquirente, pues si resuelve el contrato se verá obligado a adquirir otra vivienda posiblemente más cara, saliendo, en definitiva, beneficiado el promotor, al cual le devolverán un terreno o edificación probablemente revalorizado y que volverá a vender más caro. Ante esta situación la legislación urbanística también establece otras cautelas, consistentes en que a los promotores de urbanizaciones de iniciativa particular se les exige, según dispone el artículo 46 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en cuanto a la urbanización mediante el establecimiento de una garantía del exacto cumplimiento de dichos compromisos por importe del 6 por 100 del coste que resulta para la implantación de los servicios y ejecución de las obras de

urbanización, pero dicha garantía con frecuencia no es bastante para que el Ayuntamiento, ejecutando el aval, realice las obras pendientes.

Como se puede ver claramente, el anterior sistema no era suficiente para garantizar el cumplimiento de los deberes relativos a las obras de urbanización y la realidad se ha encargado de demostrarlo, así como tampoco ha tenido efectividad por aplicarse muy escasamente, el medio de aplicar los Ayuntamientos la institución de la ejecución forzosa y por la cual la Administración, en este caso el Ayuntamiento, ejecuta por sí misma las obras a que estaba obligado el promotor y le repercute el importe de la realización de las obras, circunstancia que no se podía producir cuando el promotor de forma societaria había desaparecido del tráfico mercantil, en este caso inmobiliario.

La circunstancia referida ha exigido una reacción para corregir la anterior situación de indefensión en que se colocaba, y se sigue produciendo la situación, al adquirente de viviendas en algunas urbanizaciones, siendo recogida esa reacción en la legislación urbanística de algunas Comunidades Autónomas, constituyendo ejemplo de la misma la Ley de 18 de noviembre de 1981 sobre protección de la legalidad urbanística de Cataluña, la cual, en su artículo 4, faculta a la Administración para que en caso de incumplimiento por el promotor de las obligaciones contraídas con respecto a la urbanización, pueda adoptar alguna de estas medidas: *a)* imposición de sanciones pecuniarias; *b)* realización de la garantías; *c)* suspensión de los efectos del plan; *d)* subrogación de la administración en la ejecución de la urbanización; *e)* expropiación de los terrenos.

Con respecto a la Comunidad de Madrid, su Ley de 10 de febrero de 1984, de Medidas de Disciplina Urbanística, establece los mismos medios de reacción, añadiendo el de cambio de sistema de actuación, lo que implica que se pasaría del sistema de compensación por el de cooperación, en el cual realiza las obras de urbanización la Administración o al de expropiación.

En la actualidad, la Ley del Suelo, en su texto de 1992 y que tiene, entre otros propósitos, el corregir determinadas disfunciones apreciadas en la aplicación de la Ley del Suelo de 1975, dispone, dentro de su régimen de adquisición de facultades urbanísticas sucesivas, que para adquirir el derecho al aprovechamiento urbanístico, previamente a esa adquisición, se hayan cumplido los siguientes deberes: cesión de los terrenos que se deben entregar a la Administración; equidistribución de las cargas y beneficios entre todos los propietarios iniciales de terrenos sobre los que se va a urbanizar y el que es más importante para esta exposición y que es el deber de urbanizar en el plazo fijado en el plan parcial.

Sólo si se cumplen estos deberes, acreditando por la certificación correspondiente expedida por el Ayuntamiento, se adquiere el aprovechamiento

urbanístico y se podrá solicitar la licencia urbanística, la cual otorga el derecho a edificar dentro de un plazo que se fija en la licencia.

Según el sistema descrito, es difícil que se puedan producir las situaciones a que nos hemos referido anteriormente, ya que la licencia de construcción sólo se podrá otorgar si se ha urbanizado previamente, y además se ha realizado conforme al proyecto de urbanización.

Con el sistema anterior, la contribución urbanística a la protección del consumidor en materia de información no queda terminada, pues existen otras instituciones urbanísticas destinadas a la información del adquirente de viviendas, o mejor expresado, del usuario del servivio público de urbanismo, entre ellas se encuentra la cédula urbanística, la cual se puede definir como un instrumento de carácter informativo que especifica las diversas condiciones urbanísticas de un terreno o vivienda o como establece el artículo 168 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, es el de un documento acreditativo de las circunstancias urbanísticas que concurren en las fincas comprendidas en el término municipal, siendo este documento el medio por el cual el futuro adquirente de una parcela o vivienda puede conocer las limitaciones urbanísticas que les afecten, aun cuando la información proporcionada por la cédula urbanística no se refiere a la situación de edificaciones incursas en expediente sancionador por infracción urbanística, lo que conlleva con cierta frecuencia que se transmitan viviendas que están afectadas por una demolición, consecuencia de la infracción, teniendo que soportar la misma el adquirente.

Esta circunstancia se ha tratado de evitar en la reciente Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones integrada en la actual Ley del Suelo, dentro de un propósito de defensa del consumidor y de la legalidad urbanística, estableciendo que los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para poder autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite la licencia de edificación y la certificación de que se ha finalizado la obra conforme al proyecto aprobado, con lo cual se evita el acceso al Registro de la Propiedad de aquellas edificaciones incursas en alguna infracción urbanística y si el posible adquirente tiene la preocupación mínima de comprobar cuál es la situación registral de la vivienda, podrá conocer cuál es la situación real de la edificación, si además el Ayuntamiento ha cumplido el mandato establecido en la misma Ley —art. 307— de solicitar la inscripción, en el Registro de la Propiedad, de la incoación del expediente sobre disciplina urbanística, con ello nos encontramos con un sistema suficiente de protección e información del futuro adquirente de viviendas o parcelas afectadas por alguna irregularidad urbanística, evitando que se transmitan las consecuencias de la infracción por así determinarlo la legislación urbanística, según hemos visto anteriormente.

Pero la defensa del consumidor o adquirente de vivienda mediante el ejercicio del derecho básico a la información correcta ya había sido tenido en cuenta en la Ley del Suelo, en concreto en el artículo 55, en el cual se establece que la publicidad relativa a urbanizaciones de iniciativa particular deberá expresar la fecha de la aprobación del correspondiente plan urbanístico y no podrá contener indicaciones o reclamos que estén en pugna con lo determinado en el plan. En definitiva, con esta exigencia, de eficacia comprobada, siempre que se ha cumplido se evita que, o bien se anuncien urbanizaciones ilegales o bien que se ofrezca una publicidad falsa, aunque en este aspecto la eficacia no ha sido tanta, ya que el Decreto 515/1989 sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas, se ha visto precisado a determinar que serán exigibles los datos, características y condiciones relativas a la construcción de la vivienda, a su ubicación, servicios e instalaciones, adquisición, utilización y pago que se incluyan en la oferta, promoción y publicidad, aun cuando no figuren expresamente en el contrato celebrado.

De todos modos, ya el legislador era consciente de que lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley del Suelo podía ser insuficiente para lograr la debida protección del consumidor y con posterioridad al dictarse el Reglamento de Planeamiento por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, en su artículo 167 se trata de ampliar la protección, afectando a la publicidad que se haga por cualquier medio de difusión y que se refiera a ventas de parcelas, edificadas o sin edificar, solares, pisos y locales comerciales o industriales, añadiendo que el incumplimiento del deber de información con respecto al plan urbanístico que ordene el suelo, ya sea urbano o urbanizable, se considerará infracción urbanística, pretendiendo con ello añadir un plus de protección, de difícil entidad práctica, pues la realidad ha demostrado que con los escasos medios utilizados por los Ayuntamientos para ejercer la disciplina urbanística no se podía efectuar un control de la publicidad inmobiliaria, con lo cual el medio de control arbitrado surtió escasos efectos.

Por último, y para cerrar el epígrafe, sostener que el urbanismo sí que tiene que ver con la venta de viviendas, frente a la objeción de que la venta de viviendas concierne al derecho privado, pues la vivienda siempre ha sido el objeto principal del urbanismo, ya que el destino final de éste era proporcionar viviendas en las debidas condiciones y una condición principal era proporcionarlas en las condiciones económicas más óptimas, con lo que se veía precisado a entrar a regular la venta de viviendas y terrenos.

Además, vivienda y urbanismo siempre han estado unidos en un mismo Ministerio, y cuando se ha tratado de regular la adquisición de viviendas ha sido el Ministerio de la Vivienda a través de normativa de naturaleza

administrativa quien ha producido tal regulación, sin que se acudiese al Código Civil, cuyas disposiciones se consideraban insuficientes y no adaptadas a la dinámica del mercado inmobiliario.

- E) **LA AUDIENCIA EN CONSULTA, LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES QUE LES AFECTEN DIRECTAMENTE Y LA REPRESENTACIÓN DE SUS INTERESES, TODO ELLO A TRAVÉS DE LAS ASOCIACIONES, AGRUPACIONES O CONFEDERACIONES DE CONSUMIDORES Y USUARIOS LEGALMENTE CONSTITUIDAS**

La aplicación de este derecho básico del consumidor al urbanismo tiene que suponer un cambio radical en los conceptos utilizados hasta ahora en el urbanismo, ya que, por una parte, hay que ampliar el concepto de participación, aumentándola y modificándola, y asimismo hay que ampliar el concepto de usuario de urbanismo.

En cuanto a la ampliación de la participación en el urbanismo pasa por entender que dicha participación no se ha de limitar al procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos, sino que se ha de extender a la gestión y ejecución del planeamiento, así como a la disciplina urbanística.

Y en cuanto al concepto de usuario de urbanismo, es necesaria la ampliación del mismo, ya que lejos de ser considerado un simple y mero agente económico de adquisición de viviendas, si se tiene en cuenta que el urbanismo es un servicio público, el consumidor o usuario de ese servicio público tendrá todos los derechos que corresponden a los mismos, en este caso la participación, y que es lo que estamos examinando cuando hablamos de la audiencia en consulta y a tal respecto vamos a ir analizando la participación en el urbanismo sentando la afirmación de que la participación, tal como hoy es entendida, es insuficiente, y que es necesario aumentarla no tanto creando nuevos instrumentos de participación, sino desarrollando y aplicando los existentes, y considerando que la mayoría de las virtualidades que contiene la nueva Ley del Suelo en orden a la posibilidad de adquisición de suelo para viviendas de regímenes de promoción pública, se actuarán con el empuje y las peticiones de las organizaciones de consumidores y usuarios, en este caso bajo la forma de cooperativas de viviendas, y participando en las tres fases del desarrollo del urbanismo, esto es, el planeamiento, la ejecución y la disciplina urbanística, pues en las tres fases la participación puede actuar para conseguir la finalidad referida.

Expuesto lo anterior, vamos a examinar la legislación de urbanismo a los efectos de constatar si recoge la participación y las posibilidades de aumentarla que contiene.

En primer lugar, hemos de decir que el urbanismo, en concreto el

derecho urbanístico, ha sido un adelantado con respecto a la participación y siempre ha considerado intangible que los planes urbanísticos tenían que elaborarse y aprobarse contando con la participación de aquellos a quienes iba destinado.

Concretándonos en la Ley del Suelo vigente, en su artículo cuarto dispone que en la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y, en particular, los derechos de iniciativa e información por parte de las corporaciones, asociaciones y particulares, con lo cual si tales posibilidades se ejercitan por las Administraciones, en concreto por los Ayuntamientos, que serán habitualmente los competentes para formular y redactar el plan, se habrá conseguido una participación notable.

I. Participación en la elaboración del planeamiento

Vamos a analizar a continuación la participación en las tres fases del urbanismo, el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística, comenzando por la participación en el planeamiento. Se articula en las siguientes fases: una primera, contenida en el artículo 116 del Reglamento de Planeamiento, de carácter potestativo, y que consiste en que antes de acordar la elaboración de cualquier plan de ordenación urbanística la Administración actuante podrá abrir un período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación y que básicamente consiste en el hecho de que la Administración, antes de formular el plan, plantea a los propios vecinos la conveniencia misma de hacer el plan o de revisar el existente; junto con esta primera cuestión, también se plantea la elección del tipo de planeamiento que sea más adecuado al municipio, así como los objetivos básicos y otras circunstancias de la ordenación futura; en definitiva, se trata de formular a todos los vecinos, entidades, asociaciones y corporaciones un esbozo inicial de lo que será el plan urbanístico, exponiendo los objetivos del mismo para que, a su vista, los administrados ofrezcan las alternativas y soluciones que estimen pertinentes a fin de configurar la imagen definitiva de la ciudad o pueblo de que se trate, después de haber analizado las distintas opciones presentadas, así como las peticiones y solicitudes expuestas.

Después de esta primera fase ya se cuenta con elementos de juicio en principio suficientes para empezar a elaborar el plan y que éste vaya a obtener un grado de aceptación suficiente, bien porque se hayan asumido la mayoría de las propuestas, bien porque la participación ofrecida y las siguientes llevan al convencimiento de la generalidad de los ciudadanos que el plan urbanístico no se ha hecho a sus espaldas y sin ser oídos, es el

momento entonces en que por el equipo redactor se procede a la elaboración del plan, y cuando estos trabajos han adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones del plan, y que constituyen lo que se denomina avance —según dispone el art. 126 del Reglamento de Planeamiento—, es en este momento cuando se debe abrir un período de información al público de dichos trabajos, para lo cual se anuncia en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en uno de los periódicos de mayor circulación a los efectos de que en el plazo de treinta días se puedan formular sugerencias y, en su caso, otras alternativas al planeamiento que serán examinadas, tras lo cual se aceptarán o desestimarán, rectificando o confirmando, en su caso, los criterios generales y las soluciones que han de informar el plan, al que se pasa a continuación a dar su redacción última, tras la cual tiene lugar la aprobación inicial por el órgano competente de la Administración, en este caso el pleno municipal, ya que, como hemos dicho, en la generalidad de los casos son los Ayuntamientos las administraciones encargadas y con potestad para el ejercicio de la función pública de planeamiento de ámbito municipal.

Tras la aprobación inicial, se vuelve a abrir otro período de información pública que tendrá una duración mínima de un mes según preceptúa el artículo 28 del Reglamento de Planeamiento, tras lo cual si se acepta alguna alegación de las que se hubieran formulado en el período de información pública, se modifica el plan en la determinación correspondiente, y si esa modificación fuese sustancial deberá abrirse otra vez el trámite de información pública anterior; de no darse esa circunstancia, se procede a la aprobación provisional del plan, siendo elevado a continuación al organismo que sea competente para la aprobación definitiva.

Como se puede apreciar, la información pública es reiterada y, como consecuencia, la participación pública ampliamente suficiente, con ello puede entenderse que se da cumplimiento, ya entrando en el ámbito del consumo, a lo que dispone el artículo 22 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios en cuanto que las asociaciones de consumidores y usuarios serán oídas en consulta en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afectan directamente a los consumidores o usuarios, y en este caso hay que entender que se encuentran los planes generales de ordenación urbana o las normas subsidiarias de planeamiento de ámbito municipal que cumplen la misma función que los planes generales de ordenación, aunque con menores determinaciones y contenido, y es por ello que en dichos procesos las asociaciones de vecinos, entendidas como asociaciones de usuarios del servicio público del urbanismo, deberían ser citadas expresamente, así como también las cooperativas de viviendas, junto con las asociaciones ecologistas, por cuanto que las determinaciones del plan urbanís-

tico, en cuanto a ordenación del territorio, les afectan directamente a estas últimas.

La obligación anterior queda reafirmada en cuanto que una parte de los planes de urbanismo está constituida por las ordenanzas, la aprobación de las cuales, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley reguladora de las Bases de **Regimen Local**, requiera audiencia a los interesados, junto con la información pública y por el plazo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.

De lo expuesto queda claro que es necesario y obligado que dentro del período de información pública se dé audiencia a las asociaciones de usuarios del urbanismo, entendiendo por tales a las asociaciones de vecinos, las cuales ya están sufriendo un necesario cambio y transformándose en algunos casos en asociaciones de consumidores, ya que se entiende que el consumidor no es ya hoy un simple adquirente de bienes, sino también un usuario de servicios públicos entre los que destaca el urbanismo y el medio ambiente, y precisamente ha sido la conexión existente entre consumo y medio ambiente lo que ha evidenciado esa transformación del vecino en consumidor, ya que el vecino no es sino un usuario del medio de las ciudades y pueblos y, por tanto, una persona capaz, ya sea de un modo individual o en forma asociativa, de exigir que ese medio en el que se desenvuelve sea cuanto menos saludable, aspecto en el que el modelo urbanístico es determinante, junto con el medio ambiente, al que está indisolublemente unido, como lo demuestra su aglutinación en un único departamento u órgano administrativo municipal en la mayoría de los Ayuntamientos.

Pero cabe avanzar más en los planteamientos y preguntarse si la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios se pueda extender a la elaboración de los planes de urbanismo, entendida esta colaboración como participación en alguna medida en la formulación de criterios que fueran vinculantes para la Administración que aprobara el plan.

Para llegar a una conclusión al respecto, en principio tenemos que examinar la disposición que desarrolla el capítulo sexto de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que regula el derecho de representación, consulta y participación; en concreto, en su artículo 22, se establece que las asociaciones de consumidores y usuarios serán oídas en consulta en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios, siendo preceptiva su audiencia, entre otras, en las reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo. En desarrollo del artículo anterior se ha dictado el Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, del Ministerio de Sanidad y Consumo, y que regula el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones y, en concreto, en su artículo 13 se dispone que será el Consejo

de Consumidores y Usuarios de ámbito nacional quien deberá ser consultado en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general y, en concreto, en las reglamentaciones sobre productos o servicios de uso y consumo.

Como vemos, se trata de encomendar específicamente al Consejo de Consumidores y Usuarios la consulta en lo que cabe entender como la elaboración de las reglamentaciones de bienes y servicios, ejemplos de lo cual pueden ser las diferentes reglamentaciones de cada clase de alimentos o servicios y que regulan la presentación, calidades y comercialización, con lo cual en un principio parece que los planes de urbanismo que tienen un ámbito generalmente reducido al ámbito de un término municipal no les afectaría, pero un examen más detenido del Real Decreto 825/1990 nos lleva a la conclusión de que las asociaciones de consumidores y usuarios deben ser oídas en consulta, entendemos que específica para ellas, en el procedimiento de elaboración de los planes de urbanismo, en concreto en los planes generales de ordenación y en las normas subsidiarias municipales de urbanismo, ya que dicho Decreto, en su artículo 1 y en su segundo párrafo, establece que las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito territorial inferior al nacional podrán acceder a los beneficios establecidos en la Ley General de los Consumidores y Usuarios, siendo claro que entre esos beneficios, además del de justicia gratuita, está el de la audiencia en consulta en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, ya que en el artículo 16 del mismo Decreto se determina que las asociaciones de consumidores y usuarios inscritas en el Libro Registro del Ministerio de Sanidad y Consumo podrán representar a sus asociados y ejercer las correspondientes acciones en defensa de los mismos o de la asociación o cooperativa en lo referente a los derechos e intereses reconocidos en el artículo 2 de la Ley General de Consumidores y Usuarios, entre los que se encuentra el derecho de audiencia en consulta y la participación en la elaboración de las disposiciones generales que les afecten, concretándose este derecho de una manera más clara en el párrafo segundo del artículo 18 del referido Decreto 825/1990, donde se dispone que las asociaciones, federaciones, confederaciones y cooperativas que estén representadas en el Consejo de Consumidores y Usuarios podrán iniciar aquellos procedimientos administrativos que afecten a los intereses generales de los consumidores o intervenir en ellos dentro de su ámbito territorial, en los términos previstos por la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y entre esos términos se encuentra la audiencia en consulta en los referidos procedimientos administrativos, incluyéndose lógicamente los procedimientos de elaboración de planes de urbanismo.

De todo lo anterior queda claro que las asociaciones de consumidores y usuarios deben ser oídas en consulta en la elaboración de planes de

urbanismo, lo que hay que determinar ahora es de qué modo se manifiesta y se hace efectivo ese derecho y en qué momento y al respecto entendemos que habrá de ser diferente y separado de las fases del período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación y que está regulada en el artículo 116 del Reglamento de Planeamiento y al que más atrás nos hemos referido con la denominación de primera fase, y también de la segunda fase, es decir, de la que tiene lugar en el momento en que los trabajos de elaboración del plan general o las normas hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que constituyan un avance, regulado en el artículo 125 del Reglamento de Planeamiento y, por supuesto, no circunscribirse a formular alegaciones en el período de información pública establecido entre la aprobación inicial y la provisional.

La solución a la cuestión de en qué deba consistir esa audiencia en consulta y la participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales y los planes generales de urbanismo y las normas subsidiarias de planeamiento municipal lo son, pues es innegado su carácter de normas, vendrá determinado por lo que al respecto dispongan la Constitución, la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

La Constitución dispone en su artículo 105 que la ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y en idéntico sentido la Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 130, establece que siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje se concederá a las entidades que por ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe.

Como se puede apreciar de la lectura del anterior artículo y dado que hasta el momento presente no ha tenido desarrollo legislativo el artículo 105 de la Constitución, en el ámbito de la legislación estatal no se ha producido una participación en la elaboración de disposiciones administrativas excepto con referencia a los Colegios profesionales, cuya ley de regulación establece de una manera precisa esa audiencia en la elaboración de normas administrativas y, por supuesto, también se ha producido en la regulación que estamos comentando y referida al Real Decreto 825/1990.

Remitiéndonos a la legislación de Régimen Local, en principio nos encontramos con el propósito de la mayor participación, expresada en el artículo 69 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local,

que establece que las Corporaciones Locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, añadiendo el mismo artículo que las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley, con lo cual se establece un límite a la actividad de participación en las normas características en el ámbito administrativo local, cuales son las Ordenanzas y Reglamentos municipales y, en consecuencia, con el propósito del legislador, la misma ley, en el momento de regular la aprobación de las Ordenanzas municipales, dispone que la aprobación inicial corresponde al Pleno y que la información pública y la audiencia a los interesados, entre los que se encuentran las asociaciones de vecinos o de consumidores, tendrá lugar en el plazo de treinta días para que por los citados se presenten reclamaciones y sugerencias que serán resueltas por el Pleno en la aprobación definitiva de la Ordenanza, la cual le corresponde con exclusividad al anterior.

Bajo este prisma de reserva de la decisión final a los órganos representativos de las Corporaciones Locales, vamos a seguir analizando las posibilidades de participación de las asociaciones de consumidores en la elaboración de los planes generales de urbanismo y normas subsidiarias de planeamiento municipal, en concreto mediante el examen de lo que dispone al respecto el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, y a través de la consideración de las asociaciones de consumidores como asociaciones de vecinos.

En esta consideración, su participación más plena dentro de los límites legales se debe canalizar a través de los Consejos Sectoriales, órganos establecidos en el Reglamento mencionado para instrumentalizar la participación y que son definidos en el artículo 130 del referido Reglamento como aquellos órganos complementarios, esto es, de establecimiento o creación voluntaria, que tienen como finalidad canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales, para lo cual se crea un consejo sectorial que se corresponde con las distintas áreas en que se divide la actuación municipal, estableciéndose en el segundo párrafo del artículo que los consejos sectoriales desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuesta en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo.

Dentro de la materia que estamos tratando, el Consejo Sectorial correspondiente podría ser o bien el de Consumo o bien el de Urbanismo y Vivienda, lo importante es que en cualquiera de los dos tendrían entrada y representación las asociaciones de consumidores y usuarios del servicio público de urbanismo y medio ambiente según establece el artículo 235 del

Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, en adelante designado abreviadamente como ROF, disponiendo dicho artículo que la participación de las referidas asociaciones sólo se admitirá en relación con los órganos deliberantes o consultivos, como son los Consejos Sectoriales, salvo en los casos en que la Ley autorice la integración de sus representantes en órganos decisorios.

Circunstancia esta que hasta el momento no se ha producido, por lo que la virtualidad de la participación se concretaría en formar parte de los órganos que emiten informes previos o resuelven consultas o formulan iniciativas, propuestas y recomendaciones, ya que, como hemos visto, la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone en sus artículos 69 y 72 que la participación de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos a cuyo impulso y fomento están obligadas las Corporaciones Locales se efectuará de tal modo que las formas, medios y procedimientos de esa participación no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley, cuales son el Pleno, la Comisión de gobierno y el Alcalde.

Pero aunque parece que las asociaciones bien de manera individualizada o bien integradas en el Consejo Sectorial no pueden participar en las decisiones, si expresa la Ley que participan en la gestión, afirmación a la cual se le debe dar el mayor contenido posible y que tiene un límite, cual es que esa participación en la gestión no menoscabe las facultades de decisión, entendiendo esa expresión como que la actuación de la participación no impida la decisión o la suplante, pero sí cabe admitir que la comparta, pues en definitiva de eso se está tratando cuando se está hablando de participación, de compartir la decisión, aunque por los límites legales establecidos la decisión final y última debe aparecer como individualizada en el órgano representativo.

Es por lo anterior por lo que dentro de esos límites se deben explicitar y hacer expresas las virtualidades que ofrece la normativa local de participación para que las asociaciones de consumidores y usuarios o bien los Consejos Sectoriales coparticipen en la decisión, en este caso la de elaboración y aprobación de los planes de urbanismo, para lo cual los Consejos Sectoriales podrán orientar con sus informes al Pleno municipal, así como emitir iniciativas, propuestas y recomendaciones que se podrán o no asumir por el Pleno antes de proceder a las aprobaciones del avance, de la inicial y de la provisional, con lo que se evidencia que si existe el propósito de participación se puede cumplir, además con otros dos instrumentos de participación, cuales son la emisión de un informe en las sesiones de la Comisión informativa que vaya a dictaminar los planes de urbanismo antes de su sometimiento a acuerdo del Pleno, artículo 227 ROF, y en el caso de que

no se hayan asumido las propuestas concretas queda por realizar otra posibilidad de influencia en la decisión final, cual es la petición de solicitud de intervención en el Pleno, contemplada en el artículo 228 del ROF y por la cual la asociación que haya intervenido previamente en la tramitación del expediente que se somete a la consideración y aprobación del Pleno, puede exponer sus razones a favor de la admisión de la propuesta que pretenda incluir en el plan de urbanismo de cuya aprobación se trate.

De todo lo anterior se evidencia la importancia de la creación por las Corporaciones Locales, en las que el movimiento asociativo tenga la importancia y el desarrollo suficiente, de los Consejos Sectoriales del Urbanismo y de la Vivienda, pues son el cauce adecuado para que las asociaciones de consumidores y usuarios desarrollen con plenitud en el ámbito del urbanismo el derecho del artículo 2 de la Ley General de los Consumidores y Usuarios de audiencia en consulta, la participación en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales que les afecten directamente y la representación de sus intereses a través de las asociaciones de consumidores y usuarios, en un tema tan vital y esencial para ellos como es el del urbanismo y el medio ambiente, conllevando la utilización de los medios expuestos una participación si no plena, sí decisiva, en la elaboración y aprobación de los planes de ordenación urbanística.

II. Participación en la gestión urbanística

Si se entiende por gestión urbanística toda la actividad tanto de los particulares como de las Administraciones públicas dirigida a la ejecución y realización del planeamiento, desde un primer momento se puede advertir que la participación del consumidor o usuario es prácticamente nula, a excepción de los procesos de remodelación de barrios, en los cuales sí tienen una actuación relevante las asociaciones de afectados, pero dejando esos casos que sería la excepción correspondiente, la realidad es que la gestión o ejecución del planeamiento es un aspecto del urbanismo ayuno de participación, y ello a pesar de que en el artículo 1.º del Reglamento de Gestión Urbanística se establezca que la ejecución del planeamiento corresponde, dentro de su respectiva esfera de actuación, a la Administración del Estado, a las Entidades Locales, a las Entidades urbanísticas especiales y a los particulares, y que además se remache esa actuación de los particulares con el mandato contenido en el segundo párrafo del artículo de que las Administraciones urbanísticas suscitarán, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirán cuando ésta no alcanzase a cumplir los objetivos necesarios.

Pero esa afirmación no deja de ser un mero propósito o declaración de

intenciones, pues fuera de los particulares promotores de la urbanización o actuación urbanística de que se trate, es escasa, por no decir nula, la participación del resto de los administrados y de las asociaciones de consumidores y usuarios; por lo cual, al igual que con el tema de la participación en el planeamiento que hemos examinado en el apartado anterior, y con relación a cada una de las manifestaciones de la gestión urbanística y principalmente con referencia a las más importantes y relevantes y que son las reparcelaciones y los expedientes correspondientes a la ejecución de los polígonos o unidades de actuación a través de los sistemas de compensación, cooperación y expropiación, se puede lograr la participación en la aprobación de dichos expedientes a través del informe previo del Consejo Sectorial de Urbanismo y Vivienda, el cual tendrá como competencia normal, recogida en las normas de su Reglamento regulador aprobado por el Pleno, el ser informados de todos los asuntos concernientes a la actividad específica de competencia del sector y de emitir el informe o propuesta que estimen conveniente al respecto.

Siendo importante la participación en el tema de la gestión urbanística, esta importancia ha aumentado como consecuencia de la aprobación y entrada en vigor en julio de 1990 de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y de las Valoraciones, hoy integrada en la Ley del Suelo de 1992, la cual, siendo consciente de que la Ley del Suelo anterior había sido insuficiente para lograr un desarrollo efectivo de la ejecución urbanística, concretando frecuentemente esa insuficiencia en que la urbanización de los terrenos y la edificación no se realizaban dentro de los plazos establecidos o no realizándose simplemente, con lo cual no se desarrollaban las previsiones y determinaciones del planeamiento en muchos casos, quedándose éste como una simple declaración de intenciones. Ante ello, como hemos dicho, la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico se propuso la inversión de la situación de inejecución del planeamiento y para ello establece el sistema de adquisición de derechos y facultades a medida y previo cumplimiento de deberes, estableciendo el artículo 8 que la aprobación del planeamiento determina el deber de los propietarios afectados de incorporarse al proceso urbanizador o edificatorio en las condiciones y plazos previstos en el planeamiento o legislación urbanística aplicables. Ese deber de incorporarse al proceso mencionado se hace cumplir mediante el establecimiento de plazos para urbanizar y después para edificar y cuyo incumplimiento adquiere una relevancia que antes no tenía, no suponiendo un dato irrelevante, sino el presupuesto de la puesta en vigor de una reacción de la Administración contra el incumplimiento, que determina el ejercicio de la expropiación del suelo o de la puesta en venta forzosa.

Todo ello hace que como consecuencia se tenga interés en seguir las incidencias de la ejecución urbanística por cuanto el suelo objeto de esas

expropiaciones obligatoriamente ha de destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o uso de interés social, quedando expresada la importancia que la ejecución del planeamiento tiene para un ejercicio adecuado del urbanismo y, en concreto, el cumplimiento de los plazos, por cuanto que la reacción que se instrumenta frente a dicho incumplimiento es de tal entidad como es la expropiación forzosa.

Todo lo anterior exige, como hemos dicho más arriba, que a partir de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico las asociaciones de consumidores y usuarios del urbanismo tengan un interés especial en la ejecución del urbanismo que antes no tenían, por entender que era una cuestión sólo referida a los promotores, ya que la ejecución de los planes urbanísticos es una cuestión de vital importancia para la actuación del derecho esencial a la consecución de una vivienda digna, según creemos que se ha demostrado, ya que posibilita más viviendas a través de la obtención para tal fin de suelo expropiado, así como suscitando que las asociaciones de consumidores y usuarios y las cooperativas de viviendas, las referidas expropiaciones en caso de incumplimiento, sino también, como hemos dicho, para que intervengan para que en el momento de la elaboración del planeamiento se califique suficiente suelo para viviendas de promoción pública, se establezcan zonas para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto y se incorporen los terrenos adquiridos al Patrimonio Municipal del Suelo de destino obligatorio a viviendas de protección oficial o promoción pública, o se fijen reservas de terrenos de posible adquisición para constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.

III. Participación en la gestión de la disciplina urbanística

Y, por último, examinando el tercer aspecto en que se divide la actuación urbanística, junto con el planeamiento y la gestión o ejecución del planeamiento, cual es la disciplina urbanística, vemos que al igual que ocurría con la gestión urbanística, aparecía como un aspecto ajeno a la participación de las asociaciones de usuarios del urbanismo, excepto cuando se producía alguna infracción urbanística que motivaba la comparecencia de alguna asociación de vecinos en el correspondiente procedimiento sancionador; como decimos, fuera de estos casos aislados, más alguno referido a ruina de edificios, la disciplina urbanística era algo reservado a los ámbitos, pudiéramos decir internos, de la Administración, y de los infractores implicados, pero a partir de la entrada en vigor de la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones, dado que se establece la expropiación como una consecuencia del incumplimiento de los deberes urbanísticos y

dado que la indisciplina urbanística es un incumplimiento y, por tanto, se asimilan las consecuencias de la indisciplina urbanística y el incumplimiento de deberes urbanísticos, aplicándose también la expropiación como reacción a la indisciplina urbanística, y produciéndose el mismo resultado como es el destino a edificación del suelo expropiado de viviendas de promoción pública, es por lo que en orden al anterior fin de obtención de viviendas de promoción pública es fundamental la comparecencia de las cooperativas de viviendas en los expedientes seguidos por indisciplina urbanística, en cuanto que extinguido el derecho a edificar por no haberse obtenido la licencia o no haberse solicitado la anterior en el plazo conferido, según el artículo 248 de la actual Ley del Suelo, la Administración podrá optar entre la venta forzosa o la expropiación, con destino obligado, como reiteradamente hemos manifestado, a suelo destinado a viviendas de protección oficial o sometidas a algún régimen de promoción pública.

F) EL DERECHO BÁSICO A LA PROTECCIÓN JURÍDICA, ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA EN LAS SITUACIONES DE INFERIORIDAD, SUBORDINACIÓN O INDEFENSIÓN

En materia de urbanismo las situaciones de inferioridad e indefensión se producen con gran habitualidad, por no decir que están presentes siempre que se adquiere una vivienda y principalmente cuando la compra alguien que carece de ella.

Esto ha hecho que, ante la evidencia no ya sólo de estas situaciones de inferioridad en que sitúan al adquirente de una vivienda, sino también por las frecuentes estafas multitudinarias de que fueron objeto en épocas pasadas los adquirentes de viviendas modestas, que ya en el año 1968 se tuviera que dictar una ley destinada a atajar las situaciones de abuso en que se colocaba preferentemente a los adquirentes de viviendas, que podíamos calificar de modestas y que se veían precisados a adquirirlas a plazos y sin que las mismas estuvieran ni siquiera iniciadas; esta Ley es la Ley 57/1968, de 27 de julio, que regula la percepción de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas y que actualmente continúa vigente, siendo el sistema de protección articulado el constituido por un doble mecanismo: a) la exigencia de garantizar la devolución de las cantidades entregadas a cuenta de la futura vivienda, así como el 6 por 100 de interés, mediante el otorgamiento de un contrato de seguro o mediante la constitución de un aval solidario, convenidos ambos con entidad aseguradora debidamente inscrita o con Banco o Caja de Ahorros, y b) exigencia de que las cantidades entregadas a cuenta se ingresen en una cuenta especial abierta en entidad bancada o Caja de Ahorros y de la que únicamente se puede disponer para las atenciones derivadas de la construcción de las viviendas.

Se completaba la protección del consumidor adquirente de vivienda con la exigencia de que los anteriores datos se consignasen en los contratos de compraventa y con la obligatoriedad de que la propaganda y publicidad contenga la afirmación que el promotor ajustará su actuación y contratación al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, y se concluía la protección con el establecimiento de sanciones administrativas y penales para los infractores de las anteriores obligaciones.

Puede decirse hoy, con la perspectiva de los años, que aunque después de la publicación y entrada en vigor de la Ley se han seguido produciendo situaciones de abuso y estafas y se producen en la actualidad, el sistema establecido ha sido el adecuado y sí se exigiese su cumplimiento, cuanto menos se aseguraría la devolución de las cantidades entregadas, aun cuando no se resarza de los perjuicios que implica la frustración de no haber adquirido la vivienda y tener que volver a buscar otra.

Otra situación de indefensión se produce cuando por aplicación de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley del Suelo el adquirente de una parcela o vivienda queda subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario y tiene que asumir los compromisos y obligaciones que hubiera contraído el promotor o anterior propietario con el Ayuntamiento u otra Administración con respecto a la urbanización y edificación. Se trata del mismo problema que ya tratábamos en el apartado del derecho a la información, y cuya existencia puede suponer, como ya indicábamos, que los adquirentes de viviendas en una urbanización no terminada tengan que pechar con los gastos de la urbanización no realizados, y aunque la Ley del Suelo, como ya decía, establece una defensa mediante el sistema de graduación de adquisición de facultades urbanísticas, el cual exige que antes de obtener la licencia de edificación se haya realizado la urbanización, pero por considerarla insuficiente avanza más en la protección del adquirente de buena fe, y siendo consciente el legislador de que buena parte de las situaciones de indefensión y de inferioridad provienen de la falta de inscripción en el Registro de la Propiedad de las situaciones administrativas urbanísticas que afectan al terreno o solar y a las viviendas, establece la exigencia de que las circunstancias urbanísticas consten en el Registro de la Propiedad a los efectos de aumentar la información de los consumidores y que no se vean afectados por situaciones de inferioridad derivadas del desconocimiento de las situaciones urbanísticas de los inmuebles, ya que si bien en la actualidad el adquirente de una vivienda o parcela adopta la precaución de pasarse por el Registro de la Propiedad, generalmente no se pasa por la correspondiente dependencia administrativa de la Administración urbanística, normalmente el Ayuntamiento, para conocer las afecciones urbanísticas que van a obligar a los adquirentes sucesivos, ya que, como establece el artículo 22 de la Ley del Suelo, la enajenación de fincas no modificará la situación que

con respecto a ellas estén establecidas en el plan urbanístico o en sus instrumentos de ejecución, y por ello y para evitar que por desconocimiento tengan que asumir deberes urbanísticos, la Ley del Suelo de 1992 que tiene una vocación o decisión de corregir determinadas deficiencias o lagunas de la Ley del Suelo anterior, en el presente tema, en cuanto al carácter facultativo que con respecto a la inscripción de actos administrativos en el Registro de la Propiedad tenía establecido en el anterior artículo 221, lo transforma en imperativo en el artículo 43, donde dispone que los Ayuntamientos remitirán al Registro de la Propiedad, certificaciones acreditativas del cumplimiento de los deberes urbanísticos establecidos en el artículo 20 de la misma.

La exigencia anterior garantiza que el comprador de un terreno sabrá en cada momento cuál es la situación urbanística de la finca, con lo cual sólo se subrogará conscientemente en los deberes que queden por cumplir, estableciéndose en el párrafo segundo del artículo 41 citado una única excepción a la subrogación, a favor de los adquirentes de buena fe que estén amparados por la protección registral y que hayan adquirido edificaciones amparadas en licencia pero que tengan un aprovechamiento superior al que corresponda.

ISIDRO NICOLÁS FERNÁNDEZ-PACHECO