



1. La coordinación de competencias en el planeamiento urbanístico

Luis Enríquez de Salamanca

1. Más de una vez se ha llamado la atención sobre la ineficacia del planeamiento urbanístico en su escalón municipal o comarcal, en cuanto a la fuerza obligatoria de los planes frente a los diversos organismos de la Administración del Estado.

En efecto, cuantos planes han previsto la modificación o traslado de una vía férrea, de una estación, de una carretera, o han fijado físicamente la situación de unas instalaciones docentes o de otro tipo pero de carácter público por citar tan sólo los casos más frecuentes, y después o no se han efectuado tales modificaciones o se han efectuado con total y absoluto olvido o desconocimiento de lo previsto urbanísticamente.

El principio de obligatoriedad del cumplimiento de las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en los planes, que para los particulares y la Administración postula el art. 45 apartado 1 de la Ley del Suelo, resulta ineficaz frente a la salvedad que establece el apartado 2 del mismo

artículo y el art. 194 L. S., al respetar las facultades que corresponden a los distintos Departamentos Ministeriales, en las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos, sin que sirva de argumento en contra el de la personalidad jurídica única de la Administración, que no deja de ser tan sólo una declaración de principio, de carácter teórico pero poco realista.

Sin embargo pese a respetar las competencias de los diversos Departamentos Ministeriales es lo cierto que la Ley del Suelo creaba unas instituciones complementarias correctoras de esta descoordinación cual el Consejo Nacional de Urbanismo, el órgano permanente de tal Consejo, o sea, la Comisión Central de Urbanismo, y las Comisiones Provinciales de Urbanismo. Es decir unos organismos colegiados con representación de las Administraciones interesadas, con funciones gestoras y con una finalidad coordinadora, esencial en el campo de la actividad urbanística.

Su misión genérica era, según el

art. 5 apartado 3 L. S., coordinar sus respectivas atribuciones con las correspondientes a los distintos Ministerios, y, concretamente el Consejo Nacional de Urbanismo había de coordinar "los planes y proyectos que formen los distintos Ministerios, en cuanto se relacionen con la ordenación urbanística" según dispone el apartado 3 del art. 198 de la Ley del Suelo. Sin embargo, la vida de estos organismos fue efímera, cuando no se quedó en mera letra muerta de los textos legales.

El Consejo Nacional de Urbanismo fue refundido con el Superior de Arquitectura y el Nacional de la Vivienda, y nuevamente reguladas sus competencias y funciones, por el Reglamento orgánico del Ministerio de la Vivienda de 23 de septiembre de 1959, y por los Decretos de 28 de junio de 1957 y 26 de noviembre de 1959, que desnaturalizaron su finalidad.

Asimismo la Comisión Central de Urbanismo fue afectada por estas disposiciones y aplazada su creación,

encomendándose sus funciones al Ministro de la Vivienda hasta tanto se publicase el Reglamento de la Ley del Suelo. Por su parte en el apartado b) de la Disposición transitoria primera de la Ley 52/1962 de 21 de julio se disponía que:

“Los preceptos de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana sobre facultades de resolución de los órganos urbanísticos colegiados serán revisados en cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, teniendo en cuenta *el carácter propiamente consultivo que deben tener* las funciones de dichos Organos y la procedencia de la atribución de las competencias de resolución al Ministerio de la Vivienda y a los órganos y autoridades de este Departamento”.

Con ello quedaba reducido el Consejo Nacional de Urbanismo a un Organismo consultivo prestigioso pero ineficaz, —de hecho no se llegó a crear materialmente—, y la Comisión Central de Urbanismo se sometió a un período de letargo en espera de que lo despertase un Reglamento de la Ley del Suelo —que no ha llegado como tal ya que aquella está siendo objeto como se sabe, de reglamentaciones parciales—, siendo sustituida entre tanto por un Comité asesor del Ministro de la Vivienda que sólo guardaba similitud con el organismo al que sustituía, en razón de su denominación.

Pese a ello el Decreto 63/68 de 18 de enero por el que se reorganizaba el Ministerio de la Vivienda, dictado en virtud de lo dispuesto en el Decreto de 27 de noviembre de 1967 que reorganizaba la Administración Civil para la reducción del gasto público, suprimió tanto el Consejo Nacional de Urbanismo como la Comisión Central de Urbanismo adjudicando sus competencias al Ministro del Departamento.

Con ello se desdeñó, sin haber lle-

gado a utilizarlo y por mor de una malentendida idea de las competencias propias, un instrumento que si bien podía no ser perfecto ni incluso más adecuado, ofrecía unas posibilidades mucho más fructíferas que las existentes en la actual situación, en que toda la política de coordinación queda encomendada a la vía de hecho y a los contactos personales que por vía de amistad o de otra índole puedan tener los Alcaldes u otras autoridades municipales, y, preferentemente, los equipos redactores de los proyectos de planeamiento urbano.

Con la supresión del Consejo Nacional de Urbanismo y de la Comisión Central de Urbanismo nos encontramos otra vez al principio y sin la posibilidad de tener un mecanismo legal corrector de esa descoordinación a que aludíamos anteriormente ya que las informaciones públicas a que alude el art. 32 L. S., ni son eficaces por no estar pensadas ni instrumentadas como un trámite de consulta a las Administraciones públicas interesadas, ni parece normal que la coordinación la efectuase o bien un órgano de base como el Ayuntamiento o bien un órgano personal con unas competencias sectoriales cual el Ministerio de la Vivienda.

2. ¿Cómo se ha resuelto este problema en el Derecho Comparado? En Francia, la Ley de Orientación Inmobiliaria núm. 67/1253 de 30 de diciembre de 1967, que ha modificado sustancialmente la normativa urbanística anterior, ha creado dos niveles de planeamiento, el correspondiente a la ordenación territorial donde se insertan los esquemas directores de ordenación, y el correspondiente a la ordenación urbana, donde se incluyen los planes de ocupación del suelo.

El esquema director orienta y coordina los programas del Estado, de los Municipios, y de los organismos y servicios públicos dentro del cuadro de conjunto del Plan de Desarrollo Económico y Social, en tal forma que los programas y las decisiones administrativas que le concier-

nen deben ser compatibles con las disposiciones de este último.

Estos esquemas son elaborados conjuntamente por los organismos afectados y una vez aprobados sirven de marco a los planes de ocupación del suelo, que equivalen grosso modo a nuestros planes generales de ordenación urbana. Estos planes de ocupación, que llegan a fijar las obras públicas, las vías y las instalaciones de interés general, una vez aprobados vinculan tanto a las personas privadas como a la Administración y organismos públicos.

De manera similar ha resuelto el problema Italia con la Ley de 6 de agosto de 1967.

Los Planes territoriales de coordinación, correspondientes al escalón de la llamada ordenación del territorio, no tienen, en principio, efectos jurídicos sobre los derechos privados, aunque son vinculantes para los ayuntamientos. Su finalidad es la coordinación de los intereses de todos los órganos de la Administración, con interés en la sistematización del territorio, deviniendo estos obligados a cumplir lo indicado en el Plan.

Por supuesto, estos planes son la base de los planes reguladores generales, dentro ya estos del planeamiento urbanístico.

La coordinación se instrumenta durante la formación y la tramitación del Plan, en el que intervienen las Administraciones interesadas armonizadas por un órgano colegiado, el Consejo de Obras Públicas.

En los planes reguladores se concreta la localización de las obras y servicios públicos, que obliga a los particulares, a los ayuntamientos y a las demás administraciones estatales.

En la legislación belga, constituida básicamente por la Ley Orgánica sobre Ordenación territorial y del Urbanismo de 29 de marzo de 1942, se instrumenta la coordinación a través de una constante intervención, en el proceso planificador, de órganos colegiados de carácter consultivo que actúan en todos los niveles, así el Consejo de Ministros, la Comisión Nacional de Ordenación del Territorio



rio, las Comisiones regionales consultivas y las Diputaciones permanentes provinciales.

En Alemania la Ley Federal de Ordenación del Territorio de 8 de abril de 1965 dedica prácticamente la mitad del texto legal a resolver minuciosamente toda la compleja problemática de la coordinación planificadora entre el Estado Federal y los länder, entre unos länder y otros y entre los länder y las planificaciones parciales de éstos, instituyendo los supuestos en que es precisa la deliberación conjunta del Gobierno Federal y los Gobiernos de los länder, creando una Junta Asesora con competencia nacional, y dando entrada incluso en el problema, por vía de informe al Parlamento alemán.

3. Dos son pues las cuestiones a resolver, la creación de una instancia coordinadora de las competencias de los diversos órganos de la Administración con interés en la sistematización del territorio, con vistas a su plasmación en el planeamiento territorial y urbano, y el carácter vinculante de tales planes para esas mismas Administraciones.

La vía de resolución parece estar facilitada ante la intención de los poderes públicos de proceder a una revisión de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en un plazo breve. Ahora bien, el criterio resolutivo puede ser más discutible, aunque parece que sea aconsejable la vuelta al sistema de creación de uno

o varios organismos "ad hoc" de carácter colegial y con competencias no meramente consultivas sino también resolutivas y ejecutivas.

Por otra parte, sin perjuicio de considerar la conveniencia de crear tal tipo de organismos no sólo a escala nacional sino también a escala regional o provincial, vinculándolos a la creación de la ordenación territorial, y con competencias propias o delegadas, parecería oportuno además postular su intervención en las diversas fases de creación de los planes, desde su confección a su aprobación definitiva, pasando por la fase de información pública y consulta, sin perjuicio del diverso carácter que en cada momento puedan tener sus intervenciones.

2. Orden de 19 de octubre de 1970 por la que se regula la tramitación de los planes de ordenación urbana (B. O. E. 23-10-1970)

Ilmos. Sres.:

Las circunstancias que motivaron la publicación de la Orden de este Ministerio de 21 de diciembre de 1968, sobre el número de ejemplares de los Planes de Ordenación Urbana que se han de presentar para someterlos a la aprobación del Ministro titular del Departamento, se dan también respecto de los expedientes urbanísticos, cuya aprobación definitiva está atribuida a las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

Estas circunstancias, unidas a la evidente necesidad de coordinación en la actuación de los órganos urbanísticos centrales y los provinciales, así como del mantenimiento del debido control y de unidad de criterio del Departamento, aconsejan la conveniencia de extender el ámbito de aplicación de la citada Orden a los expedientes que deban ser aprobados por las Comisiones Provinciales de Urbanismo.

En su virtud, y en uso de las facultades que me confieren el artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, texto refundido aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957, y la disposición final cuarta de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, así como las demás disposiciones concordantes, dispongo:

Artículo único. 1. Los expedientes y documentación de los Planes de Ordenación Urbana, cualquiera que sea su ámbito o naturaleza, ya sean de iniciativa pública o privada, normas, ordenanzas y proyectos que hayan de someterse a la aprobación definitiva de las Comisiones Provinciales de Urbanismo deberán remitirse a las mismas por ejemplar triplicado.

2. La falta de alguno de los ejemplares determinará la calificación de expediente incompleto, teniéndose por no presentado mientras no se

complete con el ejemplar o ejemplares restantes.

3. El cómputo del plazo de los seis meses establecido en el artículo 32 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 sobre la aplicación del silencio administrativo positivo, en los casos previstos en el apartado anterior, solamente comenzará a contarse una vez que hayan sido registrados de entrada los tres ejemplares en el Registro de la Delegación del Ministerio de la Vivienda de la provincia respectiva y desde la fecha de registro.

4. Una vez publicado el acuerdo aprobatorio del expediente en el "Boletín Oficial" de la provincia, se procederá por la Comisión Provincial de Urbanismo competente al envío de uno de los ejemplares, debidamente diligenciado, a la Corporación local interesada y otro a la Dirección General de Urbanismo.