



Información Jurídica

El programa de actuación del Plan General (una materia necesitada de revisión)

José Luis Castro Troncoso

La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (en adelante L.S.), en su artículo 9.2, se refiere a los distintos documentos que han de integrar los Planes Generales de Ordenación Urbana Municipales, o Comarcales, y entre ellos menciona "el Programa de Actuación en períodos de cinco años, referente al desarrollo de los Planes Parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras."

Por su parte el artículo 8, en relación con los Planes Provinciales, incluye también, como documento integrante de los mismos, "el Programa de Actuación para el desarrollo de Planes Parciales, régimen del suelo y realización de las obras". No se exige, en este último caso, que el mismo se refiera a períodos de cinco años, de lo que hemos de deducir que el Programa de Actuación de los Planes Provinciales no está sujeto, como el de los Planes Generales y Comarcales, a la revisión quinquenal prevista en el artículo 38 de la Ley. Este artículo 38, dice que "los Ayuntamientos revisarán, cada cinco años, el programa de actuación contenido en el Plan General, para el

desarrollo de los Planes Parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras..." El no hacer referencia a las Diputaciones, ni al Plan Provincial, es prueba evidente de que la revisión quinquenal sólo afecta a los Ayuntamientos. La aprobación del Programa de Actuación revisado, corresponde a la Comisión Provincial de Urbanismo, según dispone el párrafo 2.º del citado artículo 38, y ello aún cuando la aprobación definitiva del Plan hubiese correspondido a la Comisión Central de Urbanismo.

Este Programa de Actuación, al que no siempre se le ha dado la importancia, ni prestado la atención, que se merece, es, sin embargo, realmente trascendental, pues, como señala CARCELLER FERNANDEZ, "es el documento clave para la ejecución de la obra urbanizadora". En efecto, el Programa de Actuación es un elemento indispensable y fundamental para lograr que el planeamiento, base necesaria de toda ordenación urbana, se materialice y transforme en realidad, de forma ordenada y metódica, encauzando el esfuerzo y la actuación urbanizadora y cons-

tructiva hacia los lugares adecuados que presenten un mayor interés y mejores perspectivas dentro del territorio objeto del Plan, para recibir el esperado incremento poblacional, limitando el desmesurado y anárquico crecimiento de las grandes ciudades y vitalizando, a la vez, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonicen las economías agrícola, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico-social.

Esta trascendental importancia del Programa de Actuación, queda evidenciada a través de la categórica y rotunda declaración del artículo 108 de la L.S.: "El desarrollo de la acción urbanizadora se atenderá al Programa de Actuación del Plan General de Ordenación Urbana", cuya solemne declaración, como señala GONZALES PEREZ, se ve frecuentemente incumplida.

Si el Programa de Actuación es, como su propio nombre indica, una declaración volitiva sobre la conducta a seguir para la ejecución material de las previsiones contenidas en el Plan, es natural que su redacción no debe efectuarse de forma

precipitada o improvisada, ni, mucho menos aún, caprichosa, de espaldas a la realidad, pues aparte de que ha de observarse el mandato legal de dar preferencia a aquellos sectores que ofrezcan un mayor interés urbanístico, habrá de atenerse a otro factor fundamental que, por su trascendencia, condiciona, extraordinariamente, el contenido del Programa. Este factor al que ha de subordinarse todo el contenido del Programa, está representado por las disponibilidades económico-financieras, que harán posible la ejecución de lo planeado. A este respecto, GONZALES PEREZ destaca que la Ley pretende evitar la actuación cuando no se cuente con los medios económicos para realizarla, y de ahí la exigencia de que el Plan contenga un estudio en tal sentido, lo que permitirá, al órgano competente para la aprobación definitiva, verificar las posibilidades reales de la ejecución. Y agrega el mencionado autor, que sólo cuando el plan de financiación es serio y permite garantizar la realización de la urbanización, deberá aprobarse el Plan, pero no en otro caso, para que no se dé el espectáculo lamentable de tantos planes que, limitando elementales derechos de los administrados y obstaculizando el ejercicio de facultades dominicales, no llegan a realizarse.

Ciertamente, el programar alegremente, sin tener en cuenta si existe el necesario respaldo económico que posibilite la puesta en práctica de lo programado, no tendría sentido, pues si las disponibilidades son insuficientes, es seguro que no podrá cumplirse el Programa, el cual, por utópico y ficticio, perderá pronto su valor, transformándose en un documento desfasado al que nadie prestará la menor atención. Esta ineeficacia del Programa será, sin duda, la puerta abierta que conduce a la anarquía urbanística, y por ello por imprevisión de los redactores del Programa al no haber sabido adoptar un criterio realista adecuado a las posibilidades económico-financieras de que se disponga para la ejecución del Plan.

La frecuencia con que muchos

Ayuntamientos, por la causa expuesta, se han visto obligados a prescindir del Programa, ha contribuido, en gran medida, a que se venga considerando este documento como algo intrascendente, sin efectividad práctica, secundario, que se redacta solamente para cubrir un requisito formal impuesto por la Ley. No será necesario resaltar las graves consecuencias que, de semejante actitud, habrían de derivarse para la propia Administración que, al prescindir del Programa de Actuación, se vería privada de un arma decisiva que no solamente serviría de barrera infranqueable contra las presiones de intereses precipitados y egoístas, sino también de acicate y estímulo para que, en muchos casos, los propios particulares, al ver que sus propiedades no figuran entre los sectores de interés preferente del Programa, ofrezcan su colaboración a la acción urbanizadora municipal, comprometiéndose a la realización directa, y a sus propias expensas, de las obras de urbanización previstas en el Plan, o al anticipo de los gastos que las mismas ocasionen, con lo que el Programa de Actuación cumpliría una nueva e importante función, como una auténtica medida de fomento de la política urbanizadora.

Veamos con detenimiento las graves consecuencias que se derivan de esa actitud de menospreciar este documento y de la grave responsabilidad que supone el no tener en cuenta los medios económicos disponibles para su puesta en práctica.

El Programa de Actuación, como sabemos, tiene por finalidad el establecimiento de un orden en la ejecución material de toda la acción urbanizadora, la cual se "atenderá", según declara solemnemente el artículo 108, al Programa de Actuación, cuyo documento, por expresa disposición de la Ley, forma parte integrante del Plan General de Ordenación Urbana.

Las previsiones contenidas en el Programa, una vez que el Plan ha sido aprobado definitivamente y que dicha aprobación ha sido publicada en el «Boletín Oficial», serán inme-

diatamente ejecutivas, quedando la Administración y los particulares, desde ese mismo instante, obligados a su estricto cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la L.S. pues no hay que olvidar que el Programa, pese a su nombre, es norma de obligatoria observancia por ser parte integrante del Plan, cuyas disposiciones obligan y vinculan a la Administración que, como autora del mismo, es su principal destinataria.

Si, una vez redactado el Programa y aprobado definitiva y juntamente con el Plan, el Ayuntamiento observase que sus previsiones no pueden ser cumplidas, por excesivamente ambiciosas o utópicas, al no haber tenido en cuenta sus redactores las disponibilidades económicas con que se contaba, no podrá el Ayuntamiento prescindir de él y actuar sobre otros sectores distintos a los previamente establecidos como preferentes en el Programa, pues ello equivaldría a un deliberado incumplimiento del Plan. Ante tal situación, sólo cabe un camino: la modificación del Programa. El artículo 39 de la Ley, no deja lugar a dudas sobre cuál ha de ser el procedimiento para llevar a cabo semejante modificación: "Las modificaciones de cualquiera de los elementos de los planes, proyectos, *programas*, normas y ordenanzas, se sujetarán a las mismas disposiciones enunciadas para su formación", que son las contenidas en el artículo 32.

Será, por tanto, mucho mejor programar con un criterio realista, más modesto, pero en la seguridad de que lo programado podrá cumplirse, que confeccionar un fantástico programa que, de antemano, se sabe irrealizable, pues con ello lo único que realmente se conseguiría sería poner de manifiesto la falta de criterio y responsabilidad de sus redactores y, a la vez, complicar y retardar, innecesariamente, la tramitación y la ejecución del Plan al tener que abrir un nuevo expediente de modificación o revisión del Programa para acomodarlo a las dispo-



nibilidades económico-financieras de que realmente disponga la población.

Se suscita la duda de si podría prescindirse del procedimiento del artículo 32 cuando la imposibilidad de cumplir las previsiones del Programa surja al cabo de cinco años de vigencia del Plan, ya que, en tal caso, la modificación del mismo podrá realizarse al efectuar su revisión, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 38 a cuyo tenor "los Ayuntamientos revisarán cada cinco años el programa de actuación contenido en el Plan General...". A nuestro juicio si, como consecuencia de esa revisión, se introducen modificaciones en el Programa, definitivamente aprobado y, por tanto, ejecutivo, habrá que seguir el procedimiento del artículo 39 en relación con el 32, con todos sus trámites de aprobación inicial, información pública, aprobación provisional y aprobación definitiva; aprobación definitiva que, como dijimos, corresponderá a la Comisión Provincial de Urbanismo, por así disponerlo, expresamente, el segundo párrafo del artículo 38: "El Programa revisado se habrá de someter a la aprobación de la Comisión Provincial de Urbanismo en el mes de septiembre anterior al fin del quinquenio."

La última parte de este párrafo 2.^o del artículo 38, suscita un nuevo problema: si, como es lógico, el quinquenio se ha de computar a partir de la fecha de entrada en vigor del Plan, es decir, la de la publicación en el «Boletín Oficial», del acto de aprobación definitiva del Plan, se nos plantea la duda de cuándo procedería presentar a la Comisión Provincial de Urbanismo el Programa revisado para aprobación, si el Plan hubiese entrado en vigor en el mes de agosto, pues en tal caso, presentarlo en el mes de septiembre anterior al fin del quinquenio, supondría realizar la revisión cada cuatro años, en vez de cada cinco, como señala la Ley.

Antes de seguir adelante, hemos de hacer mención a otra cuestión relacionada con este tema de la apro-

bación de las revisiones del Programa de Actuación:

El Programa revisado, aun cuando en la revisión se introduzcan modificaciones, debe ser aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo, pero si antes de la fecha en que ha de efectuarse esa preceptiva revisión del Programa se decide por el Ayuntamiento, como órgano redactor del Plan, de oficio o a instancia de parte, la modificación de sus previsiones, estamos, sin duda, ante un supuesto de modificación de un Plan General, al ser el Programa uno de sus elementos integrantes. Si el Plan General hubiese sido aprobado por la Comisión Central de Urbanismo —hoy Ministro de la Vivienda—, surge la pregunta: ¿A qué Comisión, la Central o la Provincial, corresponderá la aprobación de esa modificación del Programa que, a la vez, implica modificación del Plan General? A nuestro juicio, la competencia debiera estar atribuida, en todo caso, a la Comisión Provincial, aún cuando, tal como está redactado el artículo 39, hemos de reconocer que la competencia corresponde a la Comisión Central, si ésta fuese la que hubiese aprobado definitivamente el Plan General cuyo Programa de Actuación se modifica.

La razón de que la Ley haya establecido un plazo especial, 5 años, para la revisión del Programa, en vez de los quince que señala el artículo 37 para la revisión del Plan General, es, sin duda, la conveniencia de que un órgano urbanístico superior fiscalice, con cierta frecuencia, si se han cumplido las previsiones programadas para la ejecución de los Planes de Ordenación.

Decíamos anteriormente que al Programa de Actuación no se le había dado la importancia que merece y que, en muchos casos, se redacta un tanto alegramente, sin tener en cuenta las graves consecuencias que se derivan de semejante proceder. No obstante, hemos de reconocer que un factor decisivo en esta situación que pudiéramos llamar de desprecio o desvalorización del Programa, lo constituye la forma, a

nuestro juicio, tan poco afortunada, por lo confusa y lo excesivamente complicada, con que la Ley ha tratado esta materia, tan necesitada de claridad, sencillez y flexibilidad.

Estimamos muy acertada la opinión de CARCELLER FERNANDEZ, cuando afirma que "el procedimiento señalado es demasiado complicado y necesariamente causará fatiga a la Administración y a los administrados." En efecto, las "declaraciones de prioridad" y "de interés inmediato" y su deficiente regulación legal, complican innecesariamente la cuestión, dando motivo, en muchas ocasiones, a que se adopten acuerdos que, involuntariamente infringen la Ley. Se impone, en consecuencia, una simplificación de trámites y sobre todo, lo que es aún más importante, una mayor claridad y sistema en la exposición de toda esta importante y trascendental materia.

Vamos a examinar, aunque sólo sea superficialmente, alguno de los muchos problemas que, dada la complejidad y la falta de sistema con que la Ley ha tratado todo lo concerniente al Programa de Actuación, suscita la simple lectura de los artículos 107 al 112 de la Ley del Suelo.

En primer lugar, señalemos la falta de un precepto que, de forma ordenada, clara y terminante, nos dé a conocer con detalle preciso los diferentes extremos que deben contener los Programas de Actuación, pues el artículo 9 utiliza una fórmula genérica e imprecisa, cuando dice que se referirá al desarrollo de los Planes Parciales, régimen del suelo y ejecución de las obras, que no nos aclara demasiado la cuestión. El contenido de los Programas es muy variado y son muchos los artículos de la L.S. que tratan aisladamente, y sin la debida conexión entre ellos, de distintos aspectos a que debe referirse el Programa. Así, el artículo 107 nos dice que los Programas "comprenderán las previsiones adecuadas para el desarrollo ordenado de las obras de urbanización, sean de extensión o de reforma interior, a

cuyo efecto deberán detallar los sectores de interés preferente y precisar el grado relativo que lo tengan entre sí, con el fin de concentrar en ellos sucesiva y prelativamente la acción urbanizadora.” El artículo 31 agrega que los proyectos de ejecución se redactarán con la antelación necesaria para que las obras a que se refieren puedan realizarse de acuerdo con “los plazos previstos en el correspondiente Programa de Actuación.”

Por su parte, el artículo 73 señala que “la adquisición de terrenos para constituir el patrimonio (municipal del suelo) se verificará conforme al Programa de Actuación del Plan General de Ordenación Urbana, si estuviera aprobado.” En este mismo sentido, la Disposición Transitoria 8.^a dispone que cuando los Ayuntamientos no tuviesen aprobado un Programa de Actuación del Plan de Ordenación, redactarán un programa provisional de actuación, en el plazo de seis meses, en el que determinen los proyectos y obras de urbanización, para los tres años inmediatos, el cual someterán a la aprobación de la Comisión Provincial de Urbanismo y en cuyo programa se incluirá el de actuación para formar el patrimonio municipal del suelo.

Otro extremo que también debe figurar en los Programas es el relativo al plazo de edificación forzosa de los solares, según se deduce de la lectura del artículo 142 de la Ley, en el que se declara la obligación de los propietarios de solares de emprender la edificación dentro del plazo fijado en el Plan, Proyecto de urbanización, o expropiación, *Programa de Actuación* o acuerdo de declaración de interés inmediato de urbanización y edificación del polígono o manzana. Sin embargo, no parece que este extremo tenga, necesariamente, que venir regulado por el Programa, desde el momento en que la propia Ley señala otros documentos en los que puede fijarse tal plazo, y en el párrafo 2.^º del propio artículo, contempla el supuesto de que el mismo no estuviese determinado. En idéntico sentido, el

artículo 1.^º del Reglamento de Edificación Forzosa de 5 de marzo de 1964, declara la obligación de los propietarios de inmuebles que tengan la calificación jurídica de solares, a efectos de su edificación forzosa, conforme a la L.S. y disposiciones complementarias, de edificarlos en los plazos determinados por los Planes, Proyectos de urbanización o expropiación, *Programas de Actuación* o acuerdos de declaración de interés inmediato.

Tanto en el artículo 142 de la Ley, como en el 1.^º del citado Reglamento, se omite la alusión a las declaraciones de prioridad, de lo que ORTS SERRANO deduce que estas declaraciones estarán comprendidas dentro del Programa de Actuación, afirmación que, a nuestro juicio, no se puede aceptar como tendremos ocasión de ver más adelante.

Asimismo el Programa de Actuación debe referirse al desarrollo de los Planes Parciales, cuyo orden de desarrollo, creemos, vendrá impuesto por el que se señale para la ejecución material de la urbanización, ya que no podría acometerse ninguna obra sin la existencia de un proyecto de urbanización, el cual, a su vez, no se concibe, dentro del sistema de nuestra Ley urbanística, sin la previa existencia del Plan Parcial, ya que, según el artículo 11 de la Ley, los proyectos de urbanización tendrán por finalidad llevar a la práctica los Planes Parciales. De aquí que aquellos sectores o polígonos que en el Programa se consideren como de interés preferente, sean también los primeros que habrán de ser desarrollados por medio de los correspondientes Planes Parciales, siguiendo idéntico orden de ejecución que el señalado para la ejecución de las obras.

Como vemos, la Ley no ha señalado con precisión los extremos o aspectos que, necesariamente, deben contenerse en los Programas de Actuación y esta misma imprecisión de que un plazo, o un punto determinado, pueda reflejarse en el Programa, en el Proyecto de urbanización, en el de expropiación o en

la declaración de interés inmediato, hará que, frecuentemente, ninguno de esos documentos resuelva sobre tal extremo. Es, por tanto, no conveniente, sino necesario, imprescindible, que se regule con la precisión, la claridad y el detalle que la materia requiere, cuáles deben ser los extremos concretos que *debe* contener el Programa con carácter obligatorio, y cuáles otros *pueden* ser incluidos en el mismo. En la forma deslavazada, confusa, desordenada y hasta contradictoria, con que aparece regulada esta materia en la Ley, su utilidad es prácticamente nula, y es la causa de que los Programas de Actuación sean, la mayor parte de las veces, un documento de perfiles indefinidos, a los que nadie hace caso, porque fue redactado para “cubrir el expediente”, sin preocuparse, excesivamente, de lo que en él se dice, ya que la Ley tampoco se ha preocupado demasiado de regular su contenido.

De los diferentes y variados extremos que, al parecer, pueden contenerse en el Programa, vamos a dedicar nuestra atención al relacionado con la ejecución de las obras de urbanización, que es el único al que la Ley ha prestado interés especial, aunque, como veremos, en una forma bastante confusa y falta de sistema.

El Título III, Capítulo I, Sección 3.^a de la L.S. se dedica al “Orden de ejecución de la obra urbanizadora”. Está integrada por seis artículos (107 al 112).

Comienza el artículo 107 declarando que: “Los programas de actuación (la Ley no les concede el honor de las mayúsculas)... deberán detallar los *sectores* de interés preferente y precisar el grado relativo en que lo tengan entre sí, con el fin de concentrar en ellos, sucesiva y prelativamente, la acción urbanizadora.”

La mención al término “sector”, que se hace en este artículo, nos obliga, antes de seguir adelante, a investigar el significado y el contenido de tan ambigua e imprecisa expresión.

¿Qué es un sector? La definición



del Diccionario no nos aclara demasiado: "parte de algo que presenta caracteres peculiares"; como el "sector" que aquí nos interesa es en relación al suelo, hemos de aclarar si ese "sector" será una gran superficie de terreno, superior a la "zona", inferior a esta o, acaso, equivalente.

"Zona", según el Diccionario, es "una extensión grande de terreno cuyos límites están determinados por razones administrativas, políticas, etc.". En Geografía, el término Zona, equivale a enormes extensiones, hasta el extremo de que la superficie de la Tierra se considera dividida en cinco Zonas por los Trópicos y los Círculos polares —una Zona tórrida, dos templadas y dos glaciares— y asimismo, se habla de "zonas desérticas, zonas tropicales, zonas marinas", etc. En el lenguaje normal no parece que el "sector" sea mayor que la "zona", antes, por el contrario, parece más adecuado imaginar la existencia de sectores dentro de cada zona.

Pero en el lenguaje urbanístico estos términos tienen unos significados distintos y por ello nos interesa analizar aquí no solamente la relación que pueda existir entre zona y sector, sino, principalmente, entre "sector" y "polígono" como unidad de actuación urbanística fundamental.

En los Planes Generales de Ordenación se ha de efectuar, según dispone el artículo 9 de la L.S. la "división del territorio en zonas" según el destino y utilización de cada una de ellas ("zonificación, zonización o zoning"). Cada polígono puede, pues, contener varias zonas, pero, ¿pueden también contener varios "sectores" o, por el contrario, es el "sector" el que puede comprender varios Polígonos?

Son una gran mayoría los autores que coinciden en que, aunque el legislador no precisa el concepto de "sector", este término parece querer referirse a una gran extensión territorial mayor que el Polígono. Nosotros, sin embargo, modestamente, no participamos de tal opinión y ello como consecuencia de un deter-

nido examen de los artículos de la Ley en que se alude a este término "sector".

La Ley menciona el "sector" en los artículos 12, 22, 39, 43, 44, 46, 60, 63, 79, 87, 104, 107, 109, 110, 113, 114, 116, 118, 121, 134, 190, 192 y 193. Naturalmente, no vamos a hacer la exégesis de todos estos artículos para tratar de justificar ferirnos a alguno de ellos en que la cuestión parece bastante clara.

Debemos reconocer, ante todo, que, en efecto, en alguna ocasión el legislador emplea la expresión "sector" como equivalentes a grandes superficies de terreno, superiores al Polígono, como en el artículo 121, pero se trata, en nuestra opinión, de casos excepcionales, puesto que, al menos en la mayor parte de los artículos mencionados, el término "sector" es utilizado como sinónimo de "Polígono" e, incluso, refiriéndose a superficies inferiores al Polígono.

El artículo 12, por ejemplo, al definir el casco urbano, contempla la existencia de "sectores" urbanizados dentro del Polígono. ("El casco comprenderá los sectores urbanizados a medida que la construcción ocupe dos terceras partes de la superficie edificable en cada polígono").

El artículo 43.2 al referirse al derecho de todo administrado a ser informado por el Ayuntamiento del régimen urbanístico aplicable a una finca o "sector", parece dar a entender que se trata de una extensión superficial inferior al "polígono".

En el artículo 118 por ejemplo, al tratar del procedimiento, dentro del sistema de cooperación, tras aludir en el párrafo 1.^º a la declaración de interés inmediato de urbanización y edificación de un "polígono o manzana", en el párrafo 2.^º se dice que... "el propietario, propietarios o, en su caso, la Asociación administrativa de la "manzana o sector" de que se trate...", con lo que, es indudable, que se están equiparando los términos "polígono" y "sector".

Por otra parte, si los Planes Parciales suelen abarcar, por regla general, la superficie de un polígono, el

artículo 79, equipara asimismo los términos "sector" y "polígono", cuando nos dice que no podrá efectuarse ninguna parcelación urbanística sin que, previamente, haya sido aprobado un Plan Parcial de ordenación del sector correspondiente...

Pero, a nuestro juicio, donde la cuestión está perfectamente clara es, precisamente, cuando el legislador, en el artículo 104, se preocupa de la delimitación del polígono, lo que presupone un especial cuidado y esmero en el empleo de expresiones técnicas. En este artículo, al señalar los motivos en que puede basarse la delimitación de polígonos, se dice: "...b) Ser homogéneas las características de edificación en todo el sector rodeado de otros de régimen distinto." La equiparación de los términos "polígono" y "sector" no puede ser más clara. El "sector", rodeado por otros de régimen distinto será lo que constituya el "polígono".

Entendemos, por tanto, que el empleo de la palabra "sector" en el artículo 107 equivale a "polígono", pero que su utilización ha sido liberada, pues, aunque el legislador esté pensando en el "polígono", no debe mencionar esta expresión, ya que, si bien el artículo 104 declara que para la realización de los Planes se dividirá el territorio que abarquen en tantos polígonos como fuera conveniente para atender las necesidades y posibilidades de actuación urbana, no tenemos que olvidar que la "poligonación" del territorio objeto de planeamiento no se exige entre las determinaciones básicas que, necesariamente, deben contener los Planes Generales y, por tanto, si el artículo 107 se está refiriendo al contenido de un Programa de Actuación de un Plan General, y ese Plan General pudo ser aprobado sin la correspondiente división del perímetro urbano en polígonos, es evidente que el legislador no podía referirse, todavía, a unos polígonos acaso inexistentes y tenía que utilizar un término similar, equivalente al polígono, que es, precisamente, el que utiliza, "sector". El artículo

105 nos confirma la posibilidad de que un Plan General no contenga el plano de polígonos, al declarar que "si la división del territorio en polígonos no se contuviese en los planes parciales o proyectos de urbanización...", lo que, naturalmente, presupone que, tampoco, el Plan General la hubiese efectuado.

Concluyendo, nosotros entendemos que cuando el Plan General contenga, como suele ocurrir —y como debiera establecerse con carácter obligatorio—, el plano de polígonos, el Programa de Actuación detallará los "polígonos" de interés preferente. Mas si, por el contrario, el Plan General no contuviese la "poligonación" del territorio, en el Programa se acotarán gráficamente los diferentes "sectores" de la geografía municipal que ofrezcan distintas perspectivas e interés para la urbanización, cuyo "plano de sectores" será el que, después, marquen la pauta para la posterior confección del "plano de polígonos".

Siguiendo con el examen del artículo 107 de la Ley, vemos que el Programa de Actuación deberá detallar los polígonos o sectores de interés preferente y el orden, o grado, relativo que exista entre los mismos con el fin de concentrar en ellos, sucesiva y prelativamente, la acción urbanizadora.

En el caso de que esa escala de interés, atracción o conveniencia, de mayor a menor, estuviese integrada, en cada grado o escalón, por un solo sector o polígono, la cuestión no ofrecería dificultades. Sin embargo, cuando existan sectores o polígonos que ofrezcan o reúnan unas mismas perspectivas, atractivos o alicientes para su urbanización, a lo que la Ley llama "interés equivalente", se produce una situación de empate, por así decirlo, que, llegado el momento, será preciso resolver, estableciendo dentro de ese grupo un orden de prioridad para la urbanización de los distintos sectores, o polígonos, que lo integren. Este es el objeto de la declaración de prioridades a que la Ley alude en el artículo 109, la cual "tendrá por

finalidad dirigir y encauzar el desarrollo urbanístico hacia los sectores más convenientes dentro de los señalados en el programa como de interés equivalente."

Esta declaración de prioridades suscita innumerables problemas. En primer término, ¿cuándo se debe efectuar tal declaración, dentro del Programa de Actuación, o por medio de un acuerdo posterior, una vez aprobado el Plan General?

ORTS SERRANO, como ya señalamos anteriormente, considera que dentro del propio Programa de Actuación se debe incluir la declaración de prioridades, porque ésta, dice, forma parte de aquél, según se deduce del artículo 1.1 del Reglamento de 5 de marzo de 1964, en el que se omite, deliberadamente, la alusión a la declaración de prioridades por considerarla incluida en el Programa de Actuación. El artículo 142 de la Ley menciona, también, el Programa de Actuación y el acuerdo de declaración de interés inmediato, sin hacer alusión a la declaración de prioridades, lo que parece viene a apoyar la tesis de que tal declaración debe efectuarse en el propio Programa.

No obstante existen argumentos en sentido contrario, en la propia Ley, que nos obligan a pensar que la declaración de prioridades no puede estar contenida en el Programa.

En primer lugar, el artículo 107 exige que se detallen los sectores de interés preferente y el grado que lo tengan entre sí, de lo que, necesariamente, hemos de deducir que de todos los sectores que integran el Plan General habrá unos de interés preferente y otros que presenten, entre sí, un interés similar o equivalente. Este artículo ordena claramente que se establezca un orden de prelación, únicamente, entre los primeros, es decir, un orden de primacía dentro de los sectores de interés distinto, pero no exige que se efectúe otro tanto con los sectores que tengan un interés equivalente, que será lo que constituya el objeto de la declaración de prioridades.

El artículo 110 nos dice que "competerá al Ayuntamiento declarar las prioridades, de oficio o a instancia de parte". En el párrafo 2.º se establece que "cuando las promovieren los particulares, las solicitudes deberán ir acompañadas del plano del sector, en el que se determine su situación respecto del Plan." Parece pues que, desde el momento en que tal declaración de prioridades puede efectuarse a petición de los interesados, es evidente que la misma no figurará en el Programa de Actuación aprobado conjuntamente con el Plan, y la misma tendrá que acordarse en expediente posterior a la aprobación del Plan. Nos fundamos para establecer esta conclusión, en las siguientes consideraciones: Si en el Programa de Actuación figurase la declaración de prioridades, no vemos cuál sería el momento adecuado para que los particulares insten una determinada declaración, que ya viene efectuada por el propio Plan. Si hubiésemos de estimar, como momento adecuado procesalmente, el de la información pública, a que debe someterse el Programa como elemento integrante del Plan General, entonces ya no sería una solicitud de declaración de prioridades, sino una solicitud de rectificación de las prioridades señaladas, previamente, en el Programa de Actuación.

Por otra parte, si la solicitud del particular debe ir acompañada del plano del sector en el que se determine su situación respecto del Plan, es que, tal solicitud, tiene que ser formulada una vez que el Plan esté aprobado definitivamente, puesto que, hasta entonces, el mismo, ni es público ni obliga y, por tanto, la declaración de prioridades tendrá que efectuarse en expediente posterior a la aprobación del Plan y del Programa.

Si en el Programa ya figurase la declaración de prioridades de los sectores de interés equivalente, es indudable que si un particular, una vez aprobado el Plan, solicitase una distinta declaración de esas prioridades, estaríamos ante una solicitud de modificación del Plan General, pues



el Programa es un elemento integrante del Plan, lo que obligaría a tramitar tal expediente, de acuerdo con lo previsto por el artículo 39, en relación con el 32, para las modificaciones del Plan.

Si, por el contrario, esa declaración de prioridades no figura en el Programa, es claro que, una vez aprobado el Plan General, puede un particular solicitar la declaración de prioridades, o efectuarla de oficio el Ayuntamiento, sin que ello suponga modificación del Plan, pues era, este, un aspecto no concretado por el Programa.

Un nuevo argumento en favor de la tesis de que las prioridades han de ser declaradas posteriormente a la aprobación del Plan y, por tanto, fuera del Programa de Actuación, nos lo ofrece el artículo 111, al darnos a conocer el contenido del acuerdo de prioridades. "El acuerdo de prioridades establecerá el orden en que deban ser urbanizados y edificados los polígonos comprendidos en el Plan, aunque no fuesen continuos, y las manzanas de cada uno de ellos."

Si las prioridades hubiesen de venir decididas dentro del Programa, no se diría en este artículo que "el acuerdo establecerá...", pues esta expresión pone de relieve que es precisa la adopción de un acuerdo del Ayuntamiento sobre tal extremo, lo que presupone la tramitación de un expediente independiente, sustanciado de oficio o a instancia de cualquier interesado, una vez aprobado el Plan. En este expediente se decidirá la prioridad entre unos sectores de interés equivalente, cuyo orden de preferencia no fue efectuado por el Programa, y de ahí que tal expediente no sea de modificación, sino de ampliación o complemento del mismo. Pero aún hay más, sabemos que los Planes Generales contienen solamente las grandes directrices de la ordenación, tales como la gran vialidad y la zonificación del territorio, ignorando la vialidad secundaria y, por tanto, las distintas manzanas que integrarán el polígono, extremos estos que serán pun-

tualizados, poseteriormente, en los Planes Parciales, de desarrollo. Entonces, si el Plan General ignora las manzanas, ¿cómo el Programa de Actuación, que tiene que ser aprobado como parte del Plan General, iba a contener una declaración de prioridades estableciendo el orden en que han de ser urbanizadas y edificadas las manzanas de cada polígono que no están delimitadas en el Plan General?

Por otra parte, el artículo 220 de la Ley concede un recurso de alzada contra el acuerdo municipal de prioridades ante la Comisión Provincial de Urbanismo. Si esas prioridades estuviesen contenidas en el Programa, es indudable que sería improcedente cualquier recurso que no fuese el que se interponga contra el acto administrativo de aprobación definitiva del Plan General.

Hemos de concluir el examen de este primer problema, afirmando que la declaración de prioridades no estará contenida en el Programa de Actuación y será, por tanto, objeto de un expediente independiente que, de oficio o a instancia de persona interesada, tendrá que sustanciar necesariamente el Ayuntamiento, una vez aprobado definitivamente el Plan y siempre que existan, naturalmente, sectores señalados en el Programa como de interés similar o equivalente.

Sin embargo, nos esperan todavía nuevas dificultades y problemas cuando pretendamos conocer, un poco más a fondo, el contenido de esa declaración de prioridades.

Hemos visto que su finalidad, o mejor dicho su campo de actuación, se ha de limitar a los sectores o polígonos de interés equivalente. Entonces, ¿qué significado y qué alcance debemos dar a la categórica afirmación contenida en el párrafo 3.^º del propio artículo 109 de que "no se podrá ejecutar *ninguna* obra de urbanización con cargo a fondos locales, sino después de acordar las prioridades y con sujeción al orden prelativo de las mismas"? En principio, parece que, si no existen sectores de interés equivalente,

se hace innecesaria la declaración de prioridades. ¿Por qué, entonces, el legislador considera, como presupuesto indispensable de "cualquier obra de urbanización", la existencia de tal declaración de prioridades que, acaso, sea innecesaria por completo? Por otra parte, si el acuerdo de prioridades se refiere solamente a los sectores de interés parecido, es natural que los que tengan un interés preferente —con relación a ese grupo integrado por los sectores de interés similar— no precisan de tal declaración de prioridad, que en nada les afecta, para que pueda acometerse, en ellos, la acción urbanizadora. No obstante, una interpretación rigurosa del precepto impediría emprender ninguna obra de urbanización con cargo a los fondos locales, incluso en los sectores preferentes, en tanto no se acuerden las prioridades. Por otro lado, si en los sectores o polígonos preferentes puede actuarse sin necesidad de que esté resuelto el problema de prioridades de los sectores equivalentes, ¿cuándo y por qué procedimiento se señalará el orden de urbanización y edificación de cada una de las manzanas de esos sectores de interés preferente? La Ley no nos lo dice.

Siguiendo con los problemas que plantea esta cada vez más enigmática y oscura declaración de prioridades, fijémonos en esta serie de contradicciones:

El artículo 109.2 dice, con toda claridad, que la declaración tendrá por finalidad dirigir y encauzar el desarrollo urbanístico hacia los sectores más convenientes, dentro de los señalados en el Programa, como de interés equivalente. Es decir, que a esa declaración de prioridades únicamente le interesan los sectores o polígonos de interés equivalente. Entonces, hemos de preguntar: ¿Por qué el artículo 111 dice que tal acuerdo establecerá el orden en que deban ser urbanizados y edificados los polígonos comprendidos en el Plan, con lo que parece referirse a todos los polígonos que integran el Plan, tanto a los que tienen un interés preferente, como a los que lo

tengan equivalente o inferior? La contradicción, a nuestro inicio es evidente, y mayor aún, cuando tras efectuar ese último mandato de que el acuerdo de prioridades ha de establecer el orden de urbanización y edificación de los polígonos comprendidos en el Plan, en el párrafo 3.^º del mismo artículo, limita sus efectos, al agregar que la superficie afectada por la declaración no excederá de las necesidades previstas para un período de diez años, con lo que si esa superficie puede ser, y ello es manifiesto, inferior a la total de los polígonos comprendidos en el Plan, estamos ante una nueva contradicción realmente desconcertante.

Otro problema que se podría plantear es el de los efectos que habría de producir una declaración de prioridades que vulnerase el orden, previamente establecido, en el Programa. Estimamos, con GONZALES PEREZ, que semejante declaración sería un acto inválido, en aplicación del artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que podría determinar la responsabilidad administrativa y patrimonial de los titulares del órgano que adoptó el acuerdo, ya que el Programa, como parte integrante del Plan General de Ordenación aprobado, es norma obligatoria que únicamente puede modificarse en el proceso revisorio quinquenal, o a través del procedimiento que, para la modificación de cualquier elemento de los Planes, establece el artículo 39 de la Ley, pero que, mientras esté en vigor, obliga, tanto a los particulares, como a la propia Administración que lo redactó.

Podriamos extendernos en comentarios sobre otros muchos aspectos, que desembocando en nuevos interrogantes también se quedarían sin respuesta, o, por lo menos, sin una respuesta clara y terminante como sería de desechar. Por ejemplo, la Ley, en el artículo que acabamos de examinar —111—, habla del acuerdo, en singular, pero de su propio texto se deduce, al limitar sus efectos a la superficie necesaria para un período de diez años, que habrán de

dictarse, posteriormente, nuevos acuerdos de prioridades. ¿Cuándo? Si la revisión del Programa se ha de operar cada cinco años, ¿no hubiese sido más conveniente que la declaración de prioridades se limitase a ese período de cinco años y al revisar el Programa se efectuase una nueva declaración por idéntico período, con lo que quedaría regulada perfectamente la mecánica de las declaraciones de prioridad, en cuanto al tiempo?

Tampoco la Ley nos aclara cuál ha de ser el procedimiento a seguir para la adopción de ese acuerdo de prioridades. GONZALES PEREZ estima, a nuestro juicio acertadamente, que teniendo en cuenta la finalidad de la declaración, cual es la de decidir qué sector o polígono debe urbanizarse en atención a la conveniencia general, una elemental norma de prudencia aconseja que se acuerde el trámite de información pública, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Otro tanto puede decirse en relación con el procedimiento que debe observarse en el supuesto contemplado en el párrafo 2.^º del artículo 111 cuando, por razones de utilidad o interés general, el Ayuntamiento trate de modificar el orden de prioridades con la posterior aprobación de la Comisión Provincial de Urbanismo. Algun autor estima que hubiese sido conveniente que el legislador puntualizase el posible alcance del acuerdo modificativo de ese orden de prioridades, pues dado el lugar donde se hace tal declaración —al tratar de las prioridades de los sectores de interés equivalente— parece que, únicamente, se podrá modificar el orden previamente establecido para dichos sectores, pero sin que pueda afectar al orden de interés preferente contenido en el Programa, cosa que, acaso, en ciertos supuestos estaría perfectamente justificada, pero que, desde luego, no está autorizada por el párrafo 2.^º de ese artículo 111. Nos parece que la interpretación correcta será la de que, únicamente, podrá modificarse el orden

establecido en el acuerdo de prioridades, sin que afecte a los sectores de interés preferente que se establecen en el Programa, ya que modificar el Programa de Actuación, como ya dijimos, implica modificar el Plan y ello tiene que hacerse a través del procedimiento general que, para tales supuestos, está previsto en el artículo 39. Este es un nuevo argumento en favor de la tesis de que la declaración de prioridades se ha de efectuar fuera del Programa, pues de haber sido realizada dentro de él, su modificación implicaría la modificación de un elemento del Plan y por tanto, el procedimiento tendría que ser el que acabamos de señalar.

Como estamos viendo, los problemas se suceden cuanto más profundicemos en el estudio de estos artículos que la Ley dedica al orden de ejecución de las obras de urbanización.

Siguiendo adelante por este auténtico laberinto legal, llegamos al momento en que el Ayuntamiento ya tiene establecido el orden de prioridad de todos los polígonos, o sectores, que comprende el Plan. Parecía lógico que, en lo sucesivo, lo único que debería hacer al Ayuntamiento fuese tramitar, de acuerdo con ese orden pre establecido, los correspondientes Proyectos de urbanización. Pero no es así, no basta con la aprobación del correspondiente Proyecto de urbanización, pues el artículo 112 exige que se efectúe una nueva declaración en esta auténtica carrera de obstáculos, la “declaración de interés inmediato”, que, a nuestro juicio, es total y perfectamente innecesaria y sólo es un nuevo trámite que viene a complicar, aún más, la ya intrincada cuestión. El propio legislador no parece estar muy seguro, en cuanto a la obligatoriedad de esta nueva declaración, pues en el artículo 132 dice que “el comienzo de cualquier obra de urbanización por gestión pública, requerirá además de su inclusión en el Programa de Actuación y la aprobación previa del proyecto, la consignación del crédito correspondiente en el presupuesto del órgano gestor, mediante anti-



cipo o reintegro de las cantidades que correspondiese satisfacer a los propietarios." No se exige, como estamos viendo, la declaración de "interés inmediato", como requisito previo para acometer la obra, con lo que resulta aún más vacía de contenido tal declaración. A nuestro juicio la expresión "requerirá además de su inclusión en el Programa de Actuación", debe interpretarse en el sentido de que lo requerido es que "esté incluida en el Programa", y no "que se incluya".

Por otra parte, la denominación "declaración de interés inmediato" es totalmente inadecuada, pues tal expresión parece llevar implícito un especial y urgente trato preferencial hacia un determinado sector, con respecto a los demás, cuando en realidad tal declaración habrá de ajustarse estrictamente al orden previamente acordado, según dispone el propio artículo 112. Nos parece que sería mucho más lógico que la Ley, sin rotular, para nada, tal acuerdo, se hubiese limitado a señalar que el Ayuntamiento, siguiendo el orden de prelación establecido en el Programa, y completado, en su caso, por la declaración de prioridades, decidirá el momento en que se habrá de

acometer la urbanización de cada sector o polígono, mediante la aprobación del correspondiente Proyecto de urbanización.

En nuestra opinión, esa declaración de "interés inmediato" debió reservarse exclusivamente para el supuesto contemplado en el párrafo 2º del artículo 112, es decir, para cuando los propietarios, con objeto de que el Ayuntamiento les autorice la urbanización y edificación de un determinado sector sin ajustarse al orden de prelación asuman el compromiso de anticipar íntegramente los gastos, incluidos los de expropiación si procediere, o de efectuar directamente las obras a sus expensas. En tal caso, nos parece adecuada la denominación de "declaración de interés inmediato" y procedente la adopción de ese excepcional acuerdo, pues se trata realmente de efectuar una excepción en el orden previamente establecido y ello en mérito a las especiales circunstancias del ofrecimiento que, acaso, aconsejen alterar aquel orden. Se trata de una excepción, un privilegio, un trato preferente y entonces resulta adecuada la denominación de "interés inmediato", pero no cuando lo que se hace es cumplir un orden ya esta-

blecido, en cuyo caso, repetimos, la exigencia de una nueva declaración es de todo punto innecesaria.

Concluyendo este comentario sobre los artículos 107 al 112 de la L.S. debemos insistir, una vez más, que la materia tratada por los mismos precisa de una urgente revisión que simplifique, aclare, facilite y flexibilice la actuación de la Administración, dando a estos artículos el contenido ordenado y metódico que se precisa para que la trascendental tarea de la ejecución de la obra urbanizadora no se vea obstaculizada por la oscuridad y la confusión en que hay se encuentra envuelta en la Ley, cuya defectuosa regulación es la causa principal de que, en muchas ocasiones, se cometan infracciones, de un modo totalmente involuntario, por los órganos urbanísticos encargados de su aplicación.

CARCELLER FERNANDEZ, A. - "Ejecución de los Planes de Urbanismo".

GONZALEZ PEREZ, J. - "Comentarios a la Ley del Suelo".

ORTS SERRANO, J. - "La Cooperación como sistema de actuación en la ejecución de Planes urbanísticos".

Reseña de criterios jurisprudenciales

Planeamiento

Una rica doctrina sobre planeamiento nos ofrece la Sentencia 12-5-1971 (A. 2943). Se ocupa en primer lugar de la tramitación de los Planes de urbanismo y declara que, conforme a lo que establece el art. 32 de la Ley del Suelo, la aprobación inicial por las Corporaciones locales de los planes o proyectos urbanísticos, la apertura de información y la provisional sanción que acuerden después, son sólo trámites encaminados a obtener del órgano urbanístico que corresponde la aprobación

definitiva, que es la recurrible como dispone el art. 225 de esta Ley, de acuerdo también con el art. 371 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en cuanto aquella decisión no hace imposible, no suspende, ni pone término o de alguna manera decide, el fondo del asunto. Es decir, la aprobación provisional no tiene el carácter de acto administrativo susceptible de recurso contencioso-administrativo. Esto es una consecuencia de la delimitación de las competencias administrativas que en materia urbanística efectúa la Ley del Suelo,

la cual otorga amplias facultades a los Ayuntamientos en las fases de promoción y ejecución del planeamiento, pero no en la fase aprobatoria, donde se acentúa la intervención del Estado en la vida local, exigiendo el refrendo o ratificación de organismos superiores que es lo que otorga perfección y ejecutividad al provisional acuerdo municipal, haciendo tal acto administrativo recurrible en vía contenciosa. Antes de la aprobación definitiva, no existe, pues, plan ni proyecto, ni por tanto puede regular la actividad que a su amparo se pretende, por así dispo-