



La organización urbanística de los entes locales

Por José Mario CORELLA MONEDERO

La problemática que comporta la organización urbanística de los Entes locales responde a una triple perspectiva:

En primer lugar sería necesario determinar si los Entes locales tienen competencia urbanística y hasta dónde alcanza la misma. El segundo grupo de problemas nos lleva a conocer, en su caso, cómo se organizan los Entes locales para el ejercicio de esa competencia. Finalmente, sería necesario analizar qué concepto se acepta de Ente local; si nos vamos a referir únicamente a la provincia y al municipio o, por el contrario, vamos a hacer entrar en el estudio toda esa amplia gama de Entes locales que se pueden reconocer al amparo de lo prescrito en la Base 1.^a del Proyecto de Ley del Estatuto del Régimen Local y que más explícitamente expresaba la Base 2.^a del Proyecto recientemente retirado por el Gobierno.

Si desde un punto de vista puramente estructural sería interesante este último grupo de problemas, no lo es desde el punto de vista de la actividad y organización urbanística, por lo que en

aras de la sencillez y brevedad hemos de prescindir, forzosamente, de él, concretando el análisis en los otros dos aspectos.

I. ACTIVIDAD URBANÍSTICA DE LOS ENTES LOCALES

Tomando como tipo los Entes locales territoriales, aunque el concepto de Ente territorial haya sido puesto en tela de juicio, como categoría real y no puramente sistemática, restringiremos el estudio a la provincia y municipio, éste como Ente natural, según la conceptualización de nuestra Ley Orgánica, y aquélla como circunscripción territorial determinada por la agrupación de municipios.

A) Municipios

La competencia municipal en orden al urbanismo viene establecida, en lo que nos interesa, en el artículo 101 de la Ley de Régimen Local, Texto refundido de 24 de junio de 1955.

El número 2 de dicho artículo dice que «la actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines:

a) Gestión urbanística en general, saneamiento, reforma interior y ensanche de las poblaciones; vías públicas, urbanas y rurales; alumbrado; viviendas; parques y jardines; campos de deportes».

No cabe duda, entonces, que la competencia municipal, en orden al urbanismo está establecida en la Ley de Régimen Local, a favor de los Ayuntamientos, con amplia generalidad de fines, y reconocida más tarde en la Ley del Suelo, cuando en el número 4 del artículo 5.^o establece que «los Organos urbanísticos fomentarán la acción de las Corporaciones Locales, cooperarán al ejercicio de la competencia que les confiere la Ley de Régimen Local...», y cuando en el artículo 202, refiriéndose ya a los Ayuntamientos en concreto, se dice por la norma urbanística que «la competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que, siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros Organismos».

Esa «gestión urbanística general» de que habla el artículo 101 de la Ley de Régimen Local, es preciso desagregarla, analizando

las actividades parciales que comprende, y así hemos de referirnos a sus manifestaciones en el aspecto de planificación, de ejecución de los planes, de fiscalización de las obras que realice la Administración o los particulares, y, la complementaria de edificación, que, como actividad última a la que tiende toda acción urbanística tendrá que estar comprendida también entre las facultades de los Ayuntamientos.

a) *Planificación.* La actividad planificadora está reconocida ya en el artículo 134 de la Ley de Régimen Local, cuando habla de que los Ayuntamientos tendrán obligación de formar un «Plan general de urbanización», Plan que puede ser un antecedente de los planes de ordenación urbana, pero que, entendemos, no pueden ser la misma cosa.

Así, comparados Plan general de urbanización y Plan general de ordenación urbana, el primero se nos manifiesta como sectorial, como plan de obras de urbanización, una forma de los planes de obras públicas, de ámbito territorial limitado al término municipal, e incluso, más concretado al casco urbano, mientras que los planes generales de ordenación urbana entienden ya la planificación como territorial desde la perspectiva de lo urbano.

Que los planes de que habla el artículo 134 de la Ley de Régimen Local no son sino planes de obras públicas, lo demuestra el contenido del artículo 135 del mismo Cuerpo legal, cuando permite que pueda ampliarse el plazo que se concede para la ejecución de los mismos cuando —ap. c)— los Ayuntamientos estimen que están en gran parte satisfechas las necesidades de higiene, urbanización y embellecimiento. Son así, planes estáticos, desde el punto de vista urbanístico, y estético - sanitarios, fundamentalmente, desde el punto de vista de su contenido.

Si desde esta perspectiva nos trasladamos a la de los planes de ordenación urbana, también la

competencia municipal aparece claramente reconocida, no sólo en cuanto sigue vigente el artículo 101 de la Ley de Régimen Local, sino porque la competencia planificadora en favor de los Ayuntamientos se reconoce en el artículo 24 de la Ley del Suelo, cuando establece que los planes serán formulados por los Ayuntamientos cuando tengan ámbito municipal, consecuencia clara de la jerarquización del planeamiento que se establece a partir del artículo 6.º de la propia Ley del Suelo. Incluso la competencia municipal se extiende más allá de su territorio, cuando las necesidades urbanísticas de un Municipio aconsejen la extensión de su zona de influencia a otro u otros, como predica el artículo 25 de la propia Ley del Suelo.

El reconocimiento de esa competencia municipal no sufre por el hecho de que la propia norma urbanística obligue a someter el planeamiento formado por los Entes municipales, a aprobación superior —de la Comisión Provincial o de la Central de Urbanismo—, pues ello no es sino la manifestación de un régimen de tutela urbanística, sometida en su actuación a las normas que rigen cualquier tipo de tutela.

En este sentido, la aprobación por el Órgano superior no es sino una condición de eficacia del acto de la Administración superior (S.T.S 28-XII-70) y no estamos ante un acto formado en dos fases de un procedimiento, una ante la Administración local y otra ante la Administración Central, ni, mucho menos, ante un acto de la Administración del Estado exclusivamente.

En efecto, si estuviéramos ante un acto producido por la Administración del Estado, bien como acto típico de ella o como última parte de un procedimiento bifásico, no podría jugar el silencio administrativo en su aspecto positivo, como señala el número 2 del artículo 32 de la Ley del Suelo. Obsérvese cómo el juego de la doctrina del silencio positivo,

como presunción material de la exigencia de un acto o acuerdo, es el mismo que se establece en la segunda de las posibilidades del artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dándose las mismas circunstancias, pues se trata de autorizaciones o aprobaciones que se acuerdan en el ejercicio de funciones de fiscalización o tutela.

De ahí también que en cuanto hace referencia a la aprobación de los Planes de Ordenación Urbana sea de aplicación, o deba ser de aplicación, el régimen de impugnación que establece el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, siendo Administración demandada el Ayuntamiento, si la fiscalización es conformadora del acuerdo municipal, y la Administración del Estado, en caso contrario.

Aunque la jurisprudencia se ha mostrado vacilante en este aspecto, creemos que la señalada debe ser la interpretación correcta, interpretación que va a adquirir naturaleza legal si se aprueba el proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, hoy pendiente de aprobación por las Cortes, dado que el párrafo 2 del artículo 225 señala que «los actos de aprobación definitiva de Planes de ordenación y proyectos de urbanización serán impugnables ante la jurisdicción contencioso - administrativa, en los términos prevenidos en el artículo 29 de la Ley reguladora de dicha Jurisdicción».

b) *Ejecución.* La actividad urbanística de los Entes locales en orden a la ejecución de los Planes de Ordenación Urbana se manifiesta como ejercitando una competencia compartida o concurrente. Así, el artículo 102 de la Ley del Suelo señala que, en sus respectivas esferas de actuación, corresponde la ejecución de los Planes al Estado, los Entes locales y los particulares.

Sin embargo, la propia Ley del Suelo concede a los Entes locales unas atribuciones muy especiales que condicionan la función ejecutora de los demás órganos urba-



nísticos y particulares, con competencia para la ejecución del Plan: son las facultades contenidas en los artículos 110 y 112, atribuciones que tienen su fundamento en la inmediatez de estos Entes con los problemas de ejecución de la urbanización y con las necesidades urbanísticas contempladas desde un ámbito puramente localista.

Pero tal concepción del Urbanismo, la que se deduce de la Ley del Suelo, y en concreto de los artículos citados y concordantes, supone un desfase entre la letra de la Ley y la realidad, desfase que lleva, en movimiento pendular, a una rectificación, inadecuada a nuestro modo de ver, que se formula a través de la Ley de 21 de julio de 1962 y del Decreto de desarrollo de la misma de 21 de febrero de 1963. Sin embargo, la búsqueda de un punto intermedio puede estar en el proyecto de reforma de la Ley del Suelo, que evita las dos posturas extremas de municipalismo exagerado, a veces, y estatalización a ultranza.

Los Municipios, dejando aparte esas facultades extraordinarias de la declaración de prioridades y de la determinación del orden de prelación en la ejecución del Plan, cuando han de proceder a esto lo hacen con una más efectiva utilización del abanico de posibilidades que establece el ordenamiento urbanístico.

No cabe duda que, de una parte, los Ayuntamientos, al acordar la ejecución de los Planes, cuentan con un sistema no apto para el Estado, el de cesión de viales con aplicación de contribuciones especiales, dado que este tipo de exacción, la contribución especial, únicamente tiene efectividad, en nuestro ordenamiento jurídico, en relación con los Entes locales, no obstante estar reconocida su existencia para el Estado en el artículo 26-1-b de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963.

Por otra parte, al estatalizarse el urbanismo, se ha dado prioridad al sistema de expropiación y

si bien, como ha venido manifestando el Tribunal Supremo, no existe condicionamiento alguno al uso de los sistemas de actuación y la Administración discrecionalmente puede elegir cualquiera de entre los cuatro establecidos en el texto legal, la realidad ha demostrado que cuando actúa la Administración del Estado el único sistema utilizado es el de expropiación.

Contrariamente, los Municipios se muestran menos partidarios del sistema de privación forzosa de la propiedad, por tres razones fundamentales:

- Mayor representatividad en sus órganos de gobierno que comportan un mayor respeto a la propiedad y utilización de otras fórmulas que no lleven a una privación coactiva de la misma.
- Sentido individualista más acusado en la organización municipal, mayor democracia organizativa y, consiguientemente, interpretación de la función social de la propiedad de manera que se respete esa función social, pero manteniendo la propiedad. Realmente la función social se podrá dar mientras exista propiedad y no cuando se prive de ella.
- Carencia de medios económicos adecuados para hacer frente a grandes actuaciones urbanísticas mediante expropiación total de los terrenos.

c) *Fiscalización.* En dos vertientes se manifiesta la actividad fiscalizadora de los Entes locales en el orden urbanístico: como control de la actividad de ejecución de los Planes por los particulares, cuando la gestión es privada, o incluso cuando siendo pública se actúa por concesión, y a través de las autorizaciones para las edificaciones y uso del suelo que comportan las licencias urbanísticas.

La competencia para el otorgamiento de las licencias en el or-

den urbanístico se contiene en el artículo 166 de la Ley del Suelo, cuando la confiere al Ayuntamiento, salvo en los casos excepcionales previstos en la propia Ley. Esta competencia, exclusiva y excluyente, se mantiene en el proyecto de reforma de la Ley del Suelo, con plena conciencia por parte del legislador, que, en la Exposición de Motivos, manifiesta cómo, reafirmando el principio capital de someter a control administrativo todos los actos que signifiquen una transformación material de los terrenos o del espacio, tal control sigue deferido a la Administración municipal, a través de las licencias, y así tal Administración continúa siendo pieza clave en la realización de las previsiones del planeamiento.

La naturaleza de la licencia y el hecho de que respecto a la misma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 9.º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, se pueda aplicar la doctrina del silencio administrativo positivo, destaca la importancia que tiene, para el desarrollo de las previsiones del planeamiento, la intervención municipal en el ámbito urbanístico.

«... la propia naturaleza de estas autorizaciones administrativas —dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 1967—, al permitir el ejercicio de un derecho del que ya era titular el autorizado, previa valoración de la legalidad de tal ejercicio, con relación a la zona del orden público que el sujeto autorizante debe tutelar, muestra cómo mediante la licencia no se amplía el patrimonio del autorizado con la adición de un bien o un derecho que antes no tuviera, si bien es cierto que con ello se dilata su esfera jurídica, mediante la eliminación de las cortapisas establecidas previamente por el ordenamiento, al objeto de que el ejercicio de ciertos derechos por el particular no pueda hacerse, sin previo control administrativo, sin que aquella remoción implique la transferencia de derecho alguno del ente

autorizante al sujeto autorizado...»

Así, la licencia, en cuanto remoción de límites, en cuanto autorización y dado que no otorga nuevas facultades al sujeto autorizado, sino que fiscaliza el ejercicio de facultades preexistentes, puede, en puridad de doctrina, ser partícipe de la interpretación positiva del silencio de la Administración, pues obra con cierto paralelismo con la regla general del artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Pero el peligro de esta interpretación legal que se da al silencio de la Administración en cuanto hace dejación de su derecho en una actividad fiscalizadora, comporta el riesgo de que pueda constituir, tal silencio, una derogación a título singular de los Planes de Ordenación Urbana. Si es así, no cabe duda que en este ámbito será mucho más necesario tener en cuenta las limitaciones que jurisprudencialmente se han venido estableciendo en orden a la automática aplicación de esta doctrina. Las fundamentales son las siguientes:

- La existencia de vicios esenciales de procedimiento determinantes de nulidad ha de tener primacía en la aplicación del silencio positivo «que no puede actuar como esponja lavadora de tales defectos esenciales» (Ss. 24-12-64 y 12-5-68).
- No puede admitirse que tal silencio positivo prospere cuando lo que resulta concedido por el silencio no puede autorizarse con arreglo a la Ley (Ss. 31-10-63, 18-3-70 y 19-12-70).

Todo este inciso en orden a la naturaleza de la licencia y forma de interpretarse el silencio de la Administración, nos lleva a destacar la importancia de la función municipal en la ejecución práctica del urbanismo y la trascendencia que para todo el país puede tener un inadecuado uso de la facultad fiscalizadora e, incluso, una dejación del derecho a fiscalizar.

Finalmente, junto a esta actividad de control aparece otra más genérica, establecida en el artículo 174 de la Ley del Suelo, cuando se faculta a los Alcaldes para ejercer la fiscalización o inspección de las parcelaciones urbanas, obras e instalaciones del término municipal, para comprobar el cumplimiento de las condiciones exigibles. Esta manifestación de la actividad inspectora atribuida a la autoridad local destaca aún más la actividad urbanística de fiscalización que nuestro ordenamiento atribuye fundamentalmente a los Ayuntamientos.

B) Provincias

Que las Diputaciones provinciales, como Entidades locales, son órganos urbanísticos, se deduce de la simple lectura del artículo 195 de la Ley del Suelo, y de la competencia que el artículo 24 les atribuye para la formación de los Planes provinciales.

Pero la actividad urbanística de las Diputaciones provinciales venía ya configurada en la legislación de Régimen Local, cuando en el artículo 173, 2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, se atribuía como cometido a la Comisión de Sanidad, Urbanismo y Vivienda, la «ordenación urbana y rural, y política del suelo y defensa del paisaje».

Esta competencia, que no es sustitutiva de la municipal, se concreta en la Ley del Suelo, cuando atribuye a las Diputaciones la formación del Plan Provincial, Plan que viene configurado en el artículo 8.º como un Plan de directrices y no como plan directamente ejecutivo.

Pero la actividad urbanística provincial no se agota con el planeamiento provincial, sino que se manifiesta en los mismos aspectos contemplados en el ámbito municipal:

a) *Planeamiento*. Se concreta en tres aspectos:

- Formación del Plan provincial (art. 24 L. S.).
- Formación de los planes municipales por subrogación (arts. 24,2 y 205,2 L. S.).
- Formación de planes especiales, en cuanto que la competencia se atribuye a cualquier órgano urbanístico (art. 27 de la Ley del Suelo).

b) *Ejecución*. La actividad urbanística en esta vertiente no parece adecuarse a las atribuciones urbanísticas que se reconocen a las Diputaciones provinciales, en cuanto que el propio artículo 205 de la Ley del Suelo, restringe la competencia del órgano provincial a la cooperación con los Ayuntamientos en orden a lograr la efectividad de los planes provinciales. Parece, pues, que el Plan provincial no es directamente ejecutable por las Diputaciones, sino que tiene que concretarse o en planes municipales o comarcales o, cuando sea de aplicación independiente de éstos, tal aplicación deberá llevarse a cabo por los Ayuntamientos y no por la Diputación, que se reserva una actividad de cooperación. Es, parece, una consecuencia de carácter de coordinadores que se atribuye a los Planes provinciales.

La actividad de ejecución directa se produce únicamente como consecuencia de negligencia municipal en el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas, en cuyo caso las puede asumir la Diputación provincial subrogándose en cualquiera de las actividades urbanísticas municipales, incluso, parece, en la de concesión de licencias, a tenor de lo dispuesto en el artículo 205,2 de la Ley del Suelo.

c) *Fiscalización*. Salvo en los supuestos de fiscalización por subrogaciones en las competencias municipales, no parece que las Diputaciones puedan llevar a cabo otro control que el nacido de la actividad cooperadora que les confiere el número 1 del artículo 205 en relación con los Ayunta-



mientos y para lograr la efectividad del propio Plan provincial.

Sin embargo, el artículo 170 del R. O. F. y R. J. de las Corporaciones locales, señala, entre las atribuciones del Presidente de la Diputación, la de otorgar autorizaciones para obras en zona de influencia de vías provinciales, autorizaciones que tendrán carácter urbanístico, y serán licencias superpuestas a las municipales, en el supuesto de que tales vías se encuentren incluidas, como es lógico, en el Plan provincial.

II. FORMA DE ORGANIZARSE LOS ENTES LOCALES PARA EL EJERCICIO DE SUS FACULTADES O COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

Establecidas las competencias urbanísticas de los Entes locales, o, mejor dicho, analizadas las formas de actuar los entes locales en el ámbito urbanístico, habrá que entrar en el estudio de como se organizan esos Entes locales para el ejercicio de esas competencias.

En este planteamiento hay que estudiar tres perspectivas de organización: la gestora, la económica y la técnica.

a) Organización de gestión

Dice el artículo 31 de Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales que «con el fin de atender a las necesidades de sus administrados, las Corporaciones locales prestarán los servicios adecuados para satisfacerlas» y en la prestación de tales servicios, tienen (art. 30 del propio Reglamento) plena potestad para constituirlos, organizarlos, modificarlos y suprimirlos, «tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen Local y a sus Reglamentos y demás disposiciones de aplicación».

En consecuencia, para el ejerci-

cio de sus competencias urbanísticas, las Corporaciones locales podrán organizar la prestación de los servicios que estimen necesarios, servicios urbanísticos, cuya gestión se desarrollará a través de alguna de las formas que se establecen en el citado Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

Pero dadas las características de la prestación de los servicios tendentes a satisfacer necesidades urbanísticas, las formas aptas para ello son:

a') *Prestación directa*. La gestión directa de los servicios en orden al urbanismo, podrá realizarse:

— Sin una organización específica. Es el caso de gestión sin órgano especial de administración que contemplan los artículos 68 y 69 del Reglamento de Servicios, idéntico al de gestión pública regulado en el artículo 131 de la Ley del Suelo, cuando habla de que «en la gestión pública las obras de urbanización se ejecutarán por Corporaciones oficiales». Ejercerá la Corporación local, «de modo exclusivo todos los poderes de decisión y gestión, realizando el servicio mediante funcionarios de plantilla y obreros retribuidos con fondos del Presupuesto ordinario» (art. 68 R.S.).

— Con organización específica. «Todos los servicios —excepto los que impliquen ejercicio de autoridad— podrán prestarse en régimen de gestión directa con órgano especial de administración», dice el artículo 70 del Reglamento de Servicios. En esta línea, el artículo 203 de la Ley del Suelo permite la constitución de un régimen de Gerencia en los Ayuntamientos para «estudiar, orientar, dirigir, ejecutar e inspeccionar el planeamiento». Sin embargo, por las especiales características

de la función urbanística, la Administración Central se reserva la facultad de designar el Gerente, lo que comporta una forma de tutela a través del nombramiento de funcionarios.

— Finalmente, dentro de las formas de gestión directa, cabe señalar la de constitución de Sociedad privada municipal con fines urbanísticos. Son las llamadas Sociedades locales de urbanización; Empresas privadas «que adoptarán la forma de responsabilidad limitada o de Sociedad anónima, y se constituirán y actuarán con sujeción a las normas legales que regulan dichas Compañías mercantiles, sin perjuicio de las adaptaciones previstas por este Reglamento» (art. 89 R.S.).

El artículo 138 de la Ley del Suelo habla también de estas Sociedades privadas al preceptuar: «El Estado y las Entidades locales podrán utilizar la forma de gestión privada para las obras que hubieren de ejecutar a sus expensas, mediante la constitución de Sociedades anónimas, cuyas acciones les pertenezcan exclusivamente».

b') *Prestación indirecta*. El artículo 113 del Reglamento de Servicios señala como formas de prestación indirecta de los mismos las de concesión, arrendamiento y concierto. De ellas, la de concesión es la que tiene verdadera importancia en el campo urbanístico, hasta el punto de que acomodándose al sistema establecido en el artículo 114,2 del Reglamento de Servicios, la Ley del Suelo en sus artículos 133 y 134 parece adoptar cualquiera de las dos soluciones que se fijan en el citado precepto.

Desde otra perspectiva, esta gestión por concesión puede configurarse como un supuesto típico de concesión de obra pública que comportará las mismas características que las establecidas en la legislación específica de ésta.

c') *Colaboración de los particulares.* No obstante la competencia local en el ejercicio de la actividad urbanística, por imperativo de la Ley del Suelo, los particulares afectados deben colaborar en la financiación de la obra urbanizadora, en justa compensación a los beneficios que para ellos se derivan del planeamiento. Pero, además de esta colaboración económica, la Ley prevé otras formas de colaboración, acomodada a cada uno de los sistemas de actuación, y a las diferentes posibilidades que para el ejercicio particular de la actividad urbanística se contemplan en la misma.

Así podríamos distinguir entre formas de colaboración total y formas de colaboración parcial.

— La colaboración de los particulares es total, en los supuestos de constituirse en *Junta de Compensación*, para la ejecución de la urbanización por tal sistema; cuando se constituyen en urbanizadores, directamente, a tenor de la posibilidad contemplada en el párrafo 2 del artículo 112 y en el 139,1 de la Ley del Suelo; y cuando se incorporan a la ejecución de la obra Empresas Urbanizadoras en los supuestos del artículo 42 del Reglamento de reparcelaciones.

— Es parcial esa colaboración tanto en el aspecto gestor como en el económico en los supuestos de Asociaciones administrativas de manzana o sector contempladas en el artículo 118,2 de la Ley del Suelo, para el sistema de cooperación; cuando los particulares se constituyen en asociaciones administrativas de contribuyentes, para el sistema de cesión de viales, y por aplicación del artículo 465 de la Ley de Régimen Local; y en los supuestos previstos en el artículo 38,3 del Reglamento de reparcelaciones, consti-

tuyendo Entidades Urbanísticas colaboradoras.

d') *Fórmulas asociativas e integradoras.* Junto a las formas de organizarse en la gestión urbanística los Entes locales individualmente considerados, se hace preciso también aludir a las fórmulas que comportan la unión o integración de varios Entes locales para la prestación de servicios o el ejercicio de competencias concurrentes, unión e integración que tiene interés en el campo urbanístico.

La fórmula primaria más sencilla parece ser la de la Agrupación o Mancomunidad para fines concretos y de carácter temporal, que se contempla, a partir de la Ley de Régimen Local, en el artículo 204 de la Ley del Suelo.

El consorcio, en el aspecto urbanístico, se legitima por el precepto contenido en el artículo 37 del Reglamento de Servicios, y se organiza para la gestión de la finalidad encomendada utilizando cualquiera de las formas de gestión de servicios previstas en el propio Reglamento (artículo 40).

Las Empresas Mixtas, como fórmulas distintas de la gestión directa y de la indirecta, para el ejercicio de competencias municipales o locales en general, implican la adscripción de capital privado en el ejercicio de funciones públicas. Su legitimación urbanística se contiene en el artículo 138 de la Ley del Suelo.

Finalmente, en este apartado de fórmulas integradoras y asociativas cabe hablar de supuestos especiales como son los de COPLACO, Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios, Corporación Administrativa Gran Bilbao y Corporación Administrativa Gran Valencia que, organizadas como Entes Autónomos —al menos las dos primeras— de la Administración del Estado, sin embargo ejercen funciones locales en muchos aspectos. Hasta tal punto es así, que en los proyectos de Ley de Bases de Régimen Local y de la Ley del Suelo, ambos

en las Cortes, se configuran tales organismos como Entes autónomos del Estado y como Entes locales, respectivamente, demostración más que evidente de las dificultades de su configuración, pese a las disposiciones legales que hoy les rigen.

b) Organización económica

Para el desarrollo de toda esa gestión urbanística, Los Entes locales precisan de unos medios económicos que la Ley del Suelo establece. Pero, además, se hace necesaria una organización económica, es decir, una estructuración de esos medios a través de un documento especial como es el Presupuesto especial de urbanismo.

Sin embargo, la Ley del Suelo es consciente de la dificultad de establecer un sistema general en todos los Ayuntamientos, llegando a apuntar soluciones tímidas y desiguales según la categoría del Municipio en que la actuación urbanística se desenvuelva.

Así, junto a Municipios en que se establece una reserva económica a partir del Presupuesto ordinario (5 por 100 y 5 por 100 para adquisición de bienes con destino al Patrimonio Municipal del Suelo y para obras de urbanización, respectivamente), otros, los menores de 50.000 habitantes, no tienen obligación de consignar esas cantidades, porque tampoco tienen obligación de formar Presupuesto especial de urbanismo.

En ese sentido es claro el artículo 178, que obliga a consignar en los Presupuestos ordinarios de las Corporaciones locales las cantidades antes indicadas, cuando tengan obligación de formar el Patrimonio Municipal del Suelo, y no en los demás casos.

Estamos así ante dos tipos de Municipios: los de más de 50.000 habitantes que tienen obligación de:

— Formar el Patrimonio Municipal del Suelo.



- Formar Presupuesto especial de urbanismo.
- Consignar en sus presupuestos ordinarios para traspasarlos a los de urbanismo el 10 por 100 del importe total, con destino a Patrimonio y a obras de urbanización.

A estos Municipios se equiparan las capitales de provincia con población inferior a la citada.

Los demás Municipios no tienen obligación alguna en relación con lo especificado más arriba, salvo que la Comisión Provincial o la Central de Urbanismo acuerde obligarles a formar el Patrimonio Municipal del Suelo, en cuyo caso deberán consignar las cantidades para adquisición del mismo y para obras.

Esta organización económica quiebra también en relación con las exacciones urbanísticas, que se configuran como del Presupuesto especial de urbanismo (artículo 181 de la Ley del Suelo) y, por consiguiente, no podrán autorizarse en aquellos Ayuntamientos que obligatoria y voluntariamente no formen tal Presupuesto, quedando así en inferioridad de condiciones unos con respecto a otros.

Finalmente, en este apartado económico, conviene aludir a los beneficios fiscales que por la Ley se otorgan a los urbanizadores, y la alusión ha de centrarse, desde este punto de vista organizativo, en la situación anómala en que se encuentran los Entes locales a partir de la Ley 48/1966, por la que se cedían a las Haciendas Locales prácticamente los rendimientos íntegros de la Contribución Territorial Urbana. En este supuesto, cuando se aplican los beneficios fiscales establecidos en la Ley del Suelo, tales beneficios son a cargo, no de la Administra-

ción del Estado, como preveía el texto legal, sino a cargo del Ayuntamiento respectivo, que deja de percibir los ingresos con los que el Estado beneficia a los urbanizadores. Por otra parte, si era el Ayuntamiento el urbanizador y quien tenía derecho a esos beneficios, al atribuirse los ingresos por tal contribución a todos los Municipios, quedó también, aquél Ayuntamiento urbanizador, al margen de un sistema que podía beneficiarle.

c) Organización técnica

Debería encuadrarse este epígrafe junto con el que hemos denominado organización de gestión, pero al desglosarlo de aquel, la finalidad perseguida ha sido destacar los aspectos de la organización administrativa que pueden ser peculiares desde los tres puntos de vista que hemos venido analizando: planificación, ejecución y fiscalización.

Se ha de partir de la premisa sentada en el artículo 5.º, número 4, de la Ley del Suelo, de que el cometido puede exceder de las posibilidades de las Corporaciones locales, en cuyo caso, aparece la figura de la subrogación de competencias por parte de los otros Organos urbanísticos. Pero, cuando este precepto afecta a la planificación, la imposibilidad de la Corporación únicamente está en el aspecto económico, en cuanto que el artículo 24, exceptuando las normas generales de contratación, faculta a las Corporaciones locales para que puedan encargar los Planes a los técnicos que estime oportuno, sin que tengan que ser los de la Corporación, y sin que la designación tenga que realizarse por concurso.

La organización para la ejecución de las competencias urbanís-

ticas es precisamente la que con mayor intensidad se ha analizado en el apartado a) anterior. Sin embargo, conviene tener en cuenta cómo la Diputación Provincial y la Comisión Provincial de Urbanismo pueden interferir en la ejecución de las competencias urbanísticas de los Entes municipales, a partir de las facultades que les atribuye, respectivamente, el artículo 205 y 206 de la Ley del Suelo.

Finalmente, para la fiscalización, en el ámbito local se atribuye, junto a la función inspectora general, una específica a favor de los Alcaldes (con toda la organización que sea necesaria, se entiende) en relación con las parcelaciones urbanas, obras e instalaciones del término municipal, según preceptúa el artículo 174. El control superior es el que, a los efectos de subrogación, en su caso, ejercen los órganos urbanísticos centrales, en relación con los Entes locales, que determinan la negligencia, o incumplimiento de las obligaciones urbanísticas, para obrar en el sentido autorizado por los artículos 205 y 206.

Queda así completada la panorámica que hemos querido trazar de la organización urbanística de los Entes locales, pendiente únicamente, de lo que pueda resultar de los proyectos de Ley que han de examinar las Cortes, los de la Ley de Bases de Régimen Local y Ley del Suelo, en los que, en ocasiones —Disposición transitoria 2.ª de la Ley de Bases de Régimen Local y disposición final 8.ª de la Ley del Suelo—, se mantienen soluciones contrapuestas. Finalmente, la Base 17 confiere a la Diputación, con toda intensidad, la posibilidad y la obligatoriedad de ejercer las competencias urbanísticas que hoy tenía casi abandonadas en términos generales.