



Régimen especial en materia de urbanismo de la provincia de Barcelona

Por Jesús del Río Muncharaz

1. ANALISIS DEL REGIMEN ESPECIAL ANTERIOR

1.1. Preámbulo

Las agrupaciones urbanas, como nudos gordianos o razones de ser del urbanismo, son creaciones, o mejor dicho, consecuencias esencialmente históricas; la ordenación que no suponga o tenga en cuenta los condicionantes históricos que dieron vida y mantienen una convivencia o relación social, puesto que las ciudades comprenden no sólo lo individual (el hombre) sino también lo colectivo, estará avocada al fracaso, puesto que las ciudades se modificarán o renovarán pero habrán de conservar en todas estas reformas, incluso en las posibles ampliaciones, como razones de continuidad y de vida, el ambiente y la tradición que a través de siglos lo han ido imprimiendo. Esta idea, diríamos nosotros, básica y primaria en urbanismo, ha sido ampliamente recogida y de forma magistral en el libro *Resumen Histórico del Urbanismo en España*, editado por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1968 con estas palabras: "Tratar de las ciudades sin referencia alguna a su realidad histórica es algo así (tan inconcebible hoy) como tratar del hombre sin tener en cuenta su vida; pero tenerla en cuenta no como algo episódico, sino como algo que constituye su propia sustantividad. La ciudad es para la historia, no un accidente inscrito en ella a través de los años, sino la argamasa que constituye la razón de ser de su interna estructura".

Esta referencia a los condicionantes históricos que comportan y deben de considerarse en toda ordenación urbana, y que no muchas veces son tenidas en cuenta por los que intervienen en la difícil y com-

pleja tarea del urbanismo, la hacemos aquí extensiva como razón justificativa del análisis que vamos a exponer, aunque sea de forma somera, del régimen urbanístico aplicable a la provincia de Barcelona antes del Decreto Ley 5/1974 de 24 de agosto.

1.2. Primeros intentos de tratamiento especial para Barcelona

La publicación y vigencia de la Ley de Ensanches de Poblaciones de 29 de junio de 1864, dictada por el Gobierno con la directriz básica de facilitar y fomentar la rápida edificación de viviendas o alojamientos a fin de resolver la llamada cuestión de los inquilinatos, denominación que se aplicaba al problema de la carencia de viviendas dando lugar éste déficit a un considerable aumento de los precios de los arrendamientos, planteó serios problemas su aplicación en Barcelona. Por ello, con un espíritu constructivo, merecedor de todo elogio, la Junta constituida al efecto por los Propietarios del Ensanche de Barcelona elaboraron un Dictamen y, en base al mismo, la articulación de un proyecto de Reglamento para aplicación de la Ley aludida.

La idea directriz del referido Dictamen y del Proyecto, como expresa mi compañero Martín Bassols en su interesante libro titulado *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español*, radica en articular un sistema jurídico que permitiera la colaboración orgánica de la iniciativa privada, especialmente la propiedad de los terrenos en la realización del ensanche, descargando a la Administración Municipal de muchas de sus obligaciones con la lógica atribución de las compensaciones económicas a la

propiedad, pero, que excluían un deliberado propósito de alta especulación.

El aludido Dictamen y proyecto de Reglamento que nos atrevemos de calificar de primer intento de régimen especial para Barcelona tuvo un amplio eco en el Real Decreto de 25 de abril de 1867, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ensanche de Poblaciones. Un examen comparativo de ambos textos revela que algunos de los artículos total o parcialmente del Proyecto se incorporaron a dicho cuerpo legal, innovando de esta forma, como dice Martín Bassols, determinados aspectos que originariamente no se comprendían en el estrecho horizonte de la Ley de 1864, que no señalaba aportación alguna que permitiera renovar la situación de hecho en que se encontraba la realización del ensanche de Barcelona.

Esta colaboración de la iniciativa particular con la Administración resulta obligado destacarla por dos razones fundamentales, una por la época en que se produce, y además porque confirma la teoría de que en urbanismo la actuación oficial separadamente de la iniciativa privada o ésta de aquella conduce a resultados parciales y en la mayoría de los casos a resultados totalmente negativos.

1.3. Intervencionismo del Estado en materia de urbanismo

Como hemos afirmado inicialmente las grandes ciudades marcan la pauta en la problemática urbanística, el desbordamiento incluso de los límites naturales de éstas configura la idea que preside la estructuración municipal en cuanto afecta a su dimensión urbanística supramunicipal y que justifica el

intervencionismo del Estado. Las técnicas de colaboración o cooperación intermunicipal que incluso se preveían en el Proyecto de Código de Administración Local de 1941, se abandonan en seguida y en sustitución se formulan la constitución de organismos "ad hoc" con la intervención del Estado y el favorecimiento de la política de anexiones de los municipios limítrofes por las grandes ciudades.

En la década de los cuarenta se empiezan a plantear un conjunto de acciones destinadas a resolver los problemas de crecimiento urbano, y con una organización urbanística primaria, a nivel central, y dependiente del Ministerio de la Gobernación, se inicia también el desarrollo de la organización administrativa periférica, que supuso la creación de órganos colegiados con personalidad jurídica para el estudio de planes locales y provinciales de urbanismo.

Acorde con esta política intervencionista se crea la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona por Decreto de 23 de mayo de 1945, que, en su Artículo 3.º, define su cometido principal planificador, puesto que dice textualmente "le corresponderá proponer al Ministerio de la Gobernación el Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona".

La Comisión Superior de Ordenación Provincial, desde sus comienzos, distinguió dos niveles de planeamiento, uno, comarcal, el cual se encomendó a una Oficina Técnica del Ayuntamiento de Barcelona, y otro, provincial del que se encarga la propia Comisión.

1.4. Barcelona y su comarca

La constitución de organismos con intervención directa del Estado, puesto que se integraban bajo la presidencia del Gobernador Civil, dio lugar en determinados casos a la formación de regímenes urbanísticos especiales, promulgándose leyes concretas en razón a sus diferentes tipos de problemas. Esta línea de actuación se iniciaba con el Decreto de 1 de marzo de 1946

para Madrid y Bilbao, Ley de 18 de diciembre de 1946 para Valencia.

Como resultado de los trabajos encargados por la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona a la Oficina Técnica aludida, fue aprobado definitivamente el Régimen Especial en materia de Urbanismo para Barcelona, y a su vez, el Plan Comarcal que se había elaborado, por Ley de 3 de diciembre de 1953.

Las causas de la aparición de estas regulaciones especiales y concretamente el que se refiere a nuestra provincia, por sobradamente conocidos, solamente se apuntan las más importantes. De una parte, el propio esquema de las ciudades, debido al crecimiento demográfico originado éste por el incipiente desarrollo industrial se superaba por momentos, rompiendo la concepción tradicional de la ciudad como núcleo urbano totalmente separado del contorno. Este crecimiento desordenado llega a extender cada vez más los límites de las ciudades originando unos tremendos problemas infraestructurales y de servicios. De otra, las propias necesidades que se originan con estas aglomeraciones procedentes de la inmigración interior se insertan dentro de la economía nacional y exigen del Estado una intervención, puesto que atender a los acuciantes problemas que comportan las grandes concentraciones urbanas resultan impotentes las respectivas Corporaciones Municipales deficitarias ya de por sí. Y en el caso concreto de Barcelona, se aumentan tales motivaciones porque la inmigración que se genera con el crecimiento industrial afecta no solamente a la capital sino a otros municipios, que, por su proximidad con ella, da lugar a que se produzca la conurbación, puesto que los núcleos de asentamiento de la población se confunden con los de la gran ciudad, estableciéndose las llamadas ciudades dormitorio.

Pues bien, la referida Ley de 3 de diciembre de 1953 y el Reglamento de 22 de octubre de 1954 son las disposiciones que regula-

ban el régimen especial para Barcelona y su Comarca, y el propio texto legal, como se ha dicho anteriormente, aprueba el Plan Comarcal, el cual, constituye la base para redactar los Planes Parciales y los proyectos de toda clase de obras. Al mismo tiempo para el desarrollo del Plan Comarcal se crea la Comisión de Urbanismo de Barcelona y su Comarca con personalidad jurídica; y a este órgano se someten urbanísticamente los Ayuntamientos de la Comarca, a los que correspondía la ejecución del Plan.

El texto articulado de la Ley Especial de Barcelona de 23 de mayo de 1960 y su Reglamento de 3 de diciembre de 1964, representan un paso más, puesto que este régimen especial, similar al de Madrid, se complementa en materia de hacienda municipal.

Para desarrollar el Plan Comarcal, ya superado en estas fechas, por ello cabe lamentarse de que estas nuevas disposiciones especiales no se vieran acompañadas de una revisión del planeamiento acorde con las necesidades de 1960, y sobre todo, que cubriera las lagunas de planificación urbanística y de normativa, que, a juicio de expertos en urbanismo el Plan del 53 adolecía, se crea, como decíamos, la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios como Corporación de Derecho Público sustituyendo a la antigua Comisión que a su vez había asumido las funciones de la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona en el área de su competencia.

Al órgano urbanístico comarcal, como novedad, se le dota con subvenciones estatales obligatorias y se le permite que emita empréstitos con la subvención en las condiciones autorizadas por el Gobierno.

La competencia que se le atribuye es amplia y no se entra en consideración de la misma, puesto que ya se hará con cierto detalle cuando veamos el régimen especial vigente. Pero sí conviene resaltar, por su interés y trascendencia actual, que en materia de planeamiento



to, tanto la Ley de 1953 que le atribuye al órgano facultades de propuesta en cuanto a modificaciones del Plan Comarcal, como el Artículo 45 del Reglamento de 1964, que insiste también, y este con más precisión, en el sentido de que, será competencia de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes, "la propuesta de revisión del Plan de Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca", descartándose por tanto que no puedan corresponder al referido órgano urbanístico la aprobación inicial y provisional, sino que exclusivamente su competencia está referida a formular la propuesta de revisión de tal Plan. No obstante, no se ha de olvidar por otra parte que toda propuesta de modificación necesariamente ha de significar y plasmarse en un planeamiento y en unas ordenanzas, es decir, en definitiva, una propuesta ha de hacerse a través de la formación de una ordenación que recoja tales modificaciones.

Pero el problema de la competencia está planteado actualmente con toda su extensión y vigencia, y serán en su día los Tribunales Contencioso - Administrativos los que deben pronunciarse sobre el mismo, aunque sería deseable, por bien del planeamiento, que esto que podría suponer la nulidad de pleno derecho del acto de aprobación inicial y provisional, si se produce, no se debería llegar ni a plantear puesto que lo lógico y congruente que ahora que se cuenta con otro marco institucional donde se reconoce expresamente esta competencia, y además, con una Ley de Reforma de la Ley del Suelo que introduce modificaciones fundamentales en cuanto al planeamiento, aconsejan, en buena técnica jurídica, empezar de nuevo con la aprobación inicial de la Revisión del P. Comarcal y con otro período de información pública, éste de plazo normal.

En materia de aprobación de planes parciales le correspondía la aprobación de los mismos en cuanto no suponían modificación del Plan Comarcal. Este principio je-

rárquico, reiteradamente regulado por la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, se plantea por una Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 1966 en relación con un acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, rescatando la Comisión Central la aprobación de aquellos planes que supongan una modificación del Plan Comarcal, en virtud de lo establecido en el Artículo 39 de la tan referida Ley del Suelo.

1.5. El plan provincial

El concepto de planificación territorial se implanta como necesario para atender las constantes exigencias de unas ciudades cada vez más pobladas y carentes de ordenación de futuro, y además, la complejidad de actuaciones del Estado, la Provincia y los Municipios resultan aisladas y no concordantes por falta de una lógica acción conjuntada.

Con acertado criterio esta política ya se instauraba en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, puesto que, ambiciosamente se prevee un Plan Nacional de Urbanismo, en el que se ha de configurar, se dice en el Artículo 7.º, "las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población".

La idea queda en el texto, puesto que el único intento que se hace es la Memoria de Planeamiento de dicho Plan Nacional, redactada por la Dirección General de Urbanismo. En la Reforma de la Ley del Suelo que acaba de entrar en vigor también se prevé la formación de un Plan Nacional con la innovación fundamental de que habrá que aprobarse por las Cortes. Conforme a estas directrices, la Ley de 12 de mayo de 1956 disponía también la redacción de Planes Provinciales y Comarcales, pero los primeros han tenido escaso éxito, puesto que en casi veinte años de vigencia de la Ley han

sido tres los aprobados en todo el territorio nacional, y los segundos se han utilizado para resolver determinados objetivos por varios municipios limítrofes, pero nunca, y nos referimos a nuestra provincia, con la idea de planificación conjuntada y armónica. El único intento serio y con cierto rigor se produce en 1963 con la aprobación del Plan Comarcal del Maresme todavía vigente, actualmente superado por la realidad y sobre todo desfigurado por la Autopista de la costa.

Resaltando la importancia de una planificación territorial, el que fue Secretario General Técnico del Ministerio de la Vivienda, Don Enrique Serrano Guirado, decía en un trabajo publicado por dicho Ministerio "se ha de considerar la ordenación del territorio como la última consecuencia, y la más trascendental de la suma de factores que han ido desarrollando progresivamente la acción de los poderes públicos sobre la totalidad de las manifestaciones de la vida nacional".

Inspirado en estos principios de organización del territorio, ya en 1945, cuando se creó la aludida Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona, se le confió la misión de redactar el Plan General de Ordenación de la Provincia. La citada Comisión, a través de su Ponencia y de su Oficina Técnica desarrollaron los trabajos de información urbanística y el estudio de planeamiento de la provincia, bajo la dirección del que fue gran urbanista, D. Manuel Baldrich. Dicho Plan mereció la aprobación por Orden Ministerial de 15 de abril de 1963.

A partir de esta fecha, la provincia de Barcelona, dando pruebas una vez más de su espíritu avanzado, cuenta con un planeamiento indicativo y orientador, por imperativo legal, siendo vinculantes un conjunto de Normas que unifican el tratamiento de las distintas zonificaciones, pero cuya distribución y delimitación correspondía a los respectivos municipios.

Los objetivos del Plan Provincial son ambiciosos, y en la Memoria se concretan en estos términos, "los beneficios de una eficaz actuación urbanística deberán alcanzarse en todas las poblaciones y comarcas de forma que las ventajas que hoy reúne la gran ciudad se hagan extensivas a todos los lugares". En definitiva, se persigue que la urbanización marche por delante y que las concentraciones urbanas no sean fruto de a limprovisación, sino resultado del planeamiento.

Sin ánimo de hacer en estos momentos un juicio crítico del Plan Provincial, no sólo en sus aspectos técnicos orientativos e indicadores o normativa vinculante, como de la exacta aplicación o medidas adoptadas conducentes a la ejecución del mismo; conviene subrayar, y esto lo hacemos con pleno convencimiento, que al planeamiento y normativa a nivel provincial no se le ha sacado el juego que de esta planificación se desprende. Y nos referimos al auténtico valor de Norma Supletoria a defecto de Plan General aprobado, que se reconoce en el propio Artículo 8.º y 58 de la Ley del Suelo, que regula estas clases de Planes, estableciendo que: "las Normas Urbanísticas (de un Plan Provincial) serán aplicables en cuanto a edificación en todos los terrenos respecto a los cuales no hubiese planeamiento aprobado".

Este mismo criterio ha sido mantenido por nuestro Tribunal Supremo en reiteradas Sentencias, la última de 16 de enero de 1974, en la que declara abiertamente: "haberse ajustado a derecho un determinado Plan Parcial de esta provincia porque el uso urbanístico previsto para los terrenos comprendidos en su ámbito es conforme con la calificación de suelo industrial prevista en el Plan Provincial de Barcelona".

Por lo tanto, este auténtico valor de Norma General Aplicable para todos aquellos municipios carentes de Plan General ha tenido un reducido desarrollo y, sobre todo, una escasa aplicación, pues-

to que se han desconocido los objetivos de este Plan Provincial, que, partiendo de una visión global del territorio, con las técnicas de análisis del momento, se traduce en una previsión de localización demográfica e industrial a través de una zonificación de usos del suelo y de una normativa al servicio de una estructura territorial previamente definida, garantizando de esta forma la coherencia y coordinación de los futuros Planes Generales de los Municipios de la provincia.

1.6. Area metropolitana

Las áreas metropolitanas surgen como manifestación de la política regional, estas bases a título indicativo son aceptadas en nuestro país de manera especial en el III Plan de Desarrollo Económico y Social, en el sentido de que debe concebirse como una unidad administrativa de planeamiento y de ejecución del mismo.

El gran aumento demográfico y el notable progreso socioeconómico experimentado en el área barcelonesa fueron las motivaciones que se manifiestan en el origen de los estudios iniciales, llegando a la conclusión de que el planeamiento debía extenderse fuera de los límites fijados en 1953, a fin de atender a las innumerables necesidades fundamentales creadas por el aumento de población.

Por ello, el concepto de área metropolitana surgió, o mejor dicho, tuvo aplicación en Barcelona, con motivo de la Revisión del Plan Comarcal iniciada en 1964, fecha en que se autorizó dicho trabajo. A tal fin, se constituyó una Comisión Técnica que abordó con profundidad y detenimiento los diversos aspectos que la Revisión había de resolver.

La idea prevalente de los estudios de revisión del Plan Comarcal aparecía indiscutiblemente ligado a la revisión del ámbito territorial; y así, en 1966, fecha en que se concluyeron los trabajos iniciales, se planteó la dificultad de encajar dentro del ordenamiento legal el referido Plan, puesto

que incluso la denominación del trabajo fue puesta a discusión.

Estos trabajos se sometieron a una información pública restringida, y en una Comisión conjunta de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios y de la Comisión Provincial de Urbanismo, fue aprobado el Plan Director con la denominación de Avance de Plan de Ordenación Urbana del Area Metropolitana, acordándose, simultáneamente, proceder a la Revisión del Plan Comarcal de 1953 de acuerdo con las directrices de aquel Avance de Plan.

Este Avance mereció la aprobación del Ministerio de la Vivienda en 24 de julio de 1968, estimándolo como la ordenación a nivel de Plan Provincial de un sector de la provincia. Se distinguían en el Avance dos áreas geográficas, una de acción inmediata (formada por las comarcas del Maresme, Vallés y Bajo Llobregat), y otra de acción diferida que comprendía la de Villafranca y Villanueva.

Los estudios de este Plan Director señalaban ya la necesidad de un órgano gestor para todo el ámbito del Area Metropolitana. Esto planteaba problemas de atribuciones en un espacio en el que se encontraban implicados dos órganos de la Administración Local, el Ayuntamiento de Barcelona, que tenía un peso decisivo por la importancia demográfica y económica y su poder indiscutible de atracción como gran ciudad, pero también competía la Diputación Provincial por afectar el Plan Director a más de cien municipios de la provincia.

Este conflicto de competencias por una parte, la falta de fuerza ejecutiva del Plan, puesto que tenía la calificación de Avance, y, además, la falta de unidad de criterio y de decisión, hicieron que los trabajos y esfuerzos realizados en la formación del Plan Director no se utilizaran como esquema de previsiones y objetivos para desarrollar los planes comarcales definitivos.



La continuación de los trabajos de planeamiento, repetimos, que hubieran debido constituir el desarrollo de las opciones básicas del Plan Director en propuestas concretas, no se llevó a cabo. Tan sólo hay que resaltar un estudio bastante completo de la Revisión del Plan del Maresme y la realización del Plan de Infraestructuras Generales que cubría toda el Área Metropolitana, pero tampoco ambos llegaron a presentarse como Planes definitivos a la Comisión Provincial de Urbanismo para su aprobación inicial.

Una nueva etapa del Área Metropolitana, ésta más consolidada, se inicia con la Orden comunicada del Ministro de la Vivienda de 20 de diciembre de 1971, creándose la Comisión Gestora para la formación de los trabajos del Plan de Ordenación del Área Metropolitana.

En esta fase el planeamiento metropolitano se estructura sobre dos niveles distintos, en un primero, por los equipos técnicos de la Comisión Gestora, donde se trazan las grandes líneas del Planeamiento metropolitano asegurándose sentido de unidad y coherencia, y en segundo nivel, se desarrollan las previsiones metropolitanas a través de unos equipos que elaboran los planes comarcales en que se divide el territorio, con el detalle de los Planes Generales de Ordenación.

Esta idea y directriz de un planeamiento a nivel superior encuadrado por comarcas resulta imprescindible para evitar la desarmonía, e incoherencia que se produce con un planeamiento general por términos municipales, que atienden a resolver espacios concretos motivados fundamentalmente por actuaciones aisladas o exclusivamente con pretensiones de legalización. Con expresión gráfica hemos oído al Director General de Urbanismo repetidamente decir que los Planes Generales deben estar "enganchados" de un planeamiento superior.

Estando en avanzado estudio los distintos planes comarcales,

apareció el Decreto Ley que estudiamos a continuación.

2. REGIMEN ESPECIAL VIGENTE

Con el Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana, se instaura un nuevo régimen especial, en materia de urbanismo, en la provincia de Barcelona. Esta fecha y esta disposición trascendental marcan una nueva etapa para el futuro de Barcelona y su provincia.

Si tuviéramos que aplicar un adjetivo al Decreto-Ley, que define el sentir de la opinión de los que tenemos alguna relación profesional o vocacional con el urbanismo, es el de *inesperado*. Mucha tinta se vertió cuando vio la luz en el *Boletín Oficial del Estado*. La reacción con sus comentarios y opiniones a favor y en contra, más éstos que los primeros, delataban un estado de opinión y una preocupación latente que ansiaba una estructuración de los órganos urbanísticos de la provincia. Justo es decir también que el ambiente creado por la tan criticada Revisión del Plan Comarcal que había tenido un dilatado período de información pública, estaba sensibilizado en cuestiones urbanísticas, opinando sobre el tema tanto los especialistas como los que no lo eran tanto.

El acierto o fracaso de este nuevo ordenamiento urbanístico depende más bien de la andadura y será el tiempo, como siempre, con la aplicación y práctica del régimen especial el verdadero juzgador del mismo, pero, sobre todo, y de esto estamos convencidos, habrá de ser la norma urbanística en sentido general la que dará la justa medida, y nos estamos refiriendo al Plan o conjuntos de Planes que establezcan la ordenación del territorio, puesto que este auténtico valor normativo es aceptado por la doctrina y recogido por nuestro Tribunal Supremo. Reiteradamente ha

afirmado que el Plan constituye una disposición normativa, cuya fuerza vinculante tiene su origen en la remisión que la Ley del Suelo efectúa a los Planes, son muchas las razones que impiden dotar al Plan del carácter de Ley, pero sí debe calificarse como un Reglamento; y en definitiva, lo importante radica en señalar su fuerza normativa y, por supuesto, su cumplimiento obligado.

Por ello, este régimen especial en materia de urbanismo para la provincia de Barcelona será fundamentalmente lo que determinen y establezcan la Revisión del Plan Comarcal, los futuros planes comarcales cuya redacción y formación compete a la Diputación Provincial, el Plan Provincial y el resto de Planes Generales, y si estos planeamientos son sobre todo realistas, consecuentes con lo aprobado, coherentes, y están concebidos con sentido coordinado entre sí y con el resto de actuaciones estatales, habremos conseguido los pilares y fundamentos del régimen especial urbanístico de la provincia.

Como resumen, se puede afirmar que la disposición que comentamos pretende a nuestro juicio, con la creación de la Entidad Municipal Metropolitana, buscar un equilibrio entre las necesidades de crecimiento de Barcelona, los intereses y competencias de los Municipios cada vez más importantes que circundan la gran ciudad, y una Diputación Provincial que intenta legítimamente seguir estando presente en los continuos problemas que se plantean en materia de urbanismo en el ámbito de su competencia.

2.1. Corporación Metropolitana de Barcelona

2.1.1. Naturaleza jurídica

Con la creación de la Entidad Municipal Metropolitana, en lo sucesivo Corporación como dice el Artículo 1.º del Decreto 3276, se cambia absolutamente el rumbo de la tutela que había ejercido el Estado de siempre en la gestión del

urbanismo y de los servicios de las grandes ciudades; intentándose de esta forma una participación ciudadana en la resolución de temas tan importantes de forma conjunta y armónica.

El carácter de organismo autónomo del Ministerio de la Vivienda mantenido hasta ahora, desaparece, pudiéramos decir que se desprende del Estado para pasar a la plena autonomía sin dependencia alguna. Tiene el carácter por tanto de Entidad Local con plena capacidad jurídica en los términos previstos en el Artículo 6.º de la Ley de Régimen Local, siéndole, por tanto, de aplicación las normas generales de esta Ley y sus disposiciones complementarias en cuanto no resulten modificadas por el Decreto-Ley y disposiciones que lo desarrollan.

La Corporación, por tanto, queda facultada para crear órganos especiales que podrán revestir cualquiera de las formas autorizadas por la legislación local, Sociedades de Economía mixta, Consorcios, proponer Mancomunidades, etc.

2.1.2. Ambito territorial

Según se afirma en la exposición de motivos del Decreto-Ley, "la presente normativa no pretende desconocer las experiencias acumuladas en el funcionamiento de las estructuras urbanísticas supramunicipales de Barcelona, creadas a raíz de la Ley de 1953".

Sobre este punto de partida se aspira a configurar una nueva articulación institucional en función de las nuevas exigencias derivadas del fenómeno metropolitano y de su planeamiento.

El Artículo 2.º del Decreto-Ley establece los municipios que constituirán la Corporación, admitiendo la posibilidad, también reconocida en el régimen anterior, de modificar el ámbito territorial, pudiéndose incluir otros municipios e incluso comarcas, y este ámbito territorial abierto a futuras comarcas sí que resulta una novedad, así como el procedimiento establecido para la incorporación.

Lo restringido del territorio, en contraposición con las previsiones ya establecidas como área de acción inmediata en el Plan Director de 1968, ha sido uno de los argumentos que más han esgrimido los que emitieron su opinión a raíz de la publicación del Decreto-Ley, llegándose a decir, por una autoridad en la materia, que "se había dado un paso atrás cuando lo imprescindible era dar dos pasos adelante" (*Vanguardia Española*. 31-8-74, pág. 19).

No obstante, cabe decir, por nuestra parte, que en este sentido la disposición ha pecado de tímida, posiblemente por el tremendo respeto que le inspira el derecho de audiencia de los Ayuntamientos afectados, y también por el temor de no modificar la estructura supramunicipal de un planeamiento en marcha, y nos referimos a la Revisión del Plan Comarcal, aprobado inicialmente y superado el período de información pública, con el trauma que ello comportó.

Pero hay que esperar, como también se dijo a través de la prensa que "la fuerza expansiva del fenómeno metropolitano ajustará los esquemas organizativos de la disposición a la realidad, por el portillo abierto de la incorporación de nuevos municipios o comarcas" (*Vanguardia Española*, 3-9-1974, pág. 26).

2.1.3. Características que configuran a la Corporación Municipal Metropolitana

En primer lugar destaca entre éstas, la de que la ordenación de la realidad metropolitana se aborda desde una perspectiva unitaria, configurando bajo esta directriz el correspondiente marco institucional y organizativo. También se ha de resaltar el carácter conservador, puesto que se basa en el funcionamiento de las estructuras urbanísticas supramunicipales de Barcelona, creadas en 1953 y perfeccionadas después por la Ley Especial de Barcelona.

La unidad de planeamiento metropolitano se mantiene, y por eso decíamos anteriormente que ésta pudiera haber sido una de las razones que han aconsejado continuar con el mismo ámbito territorial. Este sentido de unidad debe tener su lógica correspondencia con la gestión urbanística a desarrollar por un órgano (Corporación) que impulse el planeamiento y realice cuantas funciones sean necesarias para hacer cumplir el mismo y su normativa aplicable.

Otra de las características importantes y que imprimen carácter al Organismo Metropolitano que comentamos es la de actuar coordinadamente con los distintos Departamentos Ministeriales que tienen competencia sobre el suelo. En este sentido, y con muy acertado criterio, el Decreto-Ley en su Artículo 9.º le concede al Consejo Metropolitano la facultad de solicitar, de los distintos Departamentos con competencias urbanísticas concurrentes, la formación de un programa de actuaciones de obras y servicios. Y estos programas han de ser aprobados por dicho Consejo, y en caso de disconformidad habrá de resolver el Consejo de Ministros. Y hasta tal punto se considera importante el informe favorable del Consejo Metropolitano, en aras de una lógica coordinación de esfuerzos, que al Departamento Ministerial, organismo autónomo o servicio se le impedirá la fiscalización del gasto de la obra, siempre que no haya conseguido el aludido informe.

Y como última nota relevante de la Corporación hay que señalar su personalidad patrimonial, puesto que podrá constituir su patrimonio del suelo, facultándosele para adquirir terrenos por cesión, compra o permuta, y también podrá ejercer la potestad expropiatoria previa formación y aprobación del proyecto por la Corporación, e incluso puede asumir la gestión, aunque no el gasto, para la expropiación de terrenos para las actuaciones de Departamentos Ministeriales y demás entidades públicas.



2.1.4. Competencias

La competencia de la Corporación es amplia y variada, por ello la agrupamos bajo esta triple división: de planeamiento, de gestión y de tutela.

En cuanto al planeamiento le compete la redacción del Plan Metropolitano y sus revisiones o modificaciones, redactar Planes Generales municipales de ordenación; en definitiva, le corresponde y así se establece por el Decreto-Ley y Decreto 3.276 de 28 de noviembre, que lo desarrolla, todas aquellas funciones relacionadas con la formación del planeamiento sin exclusión alguna.

Respecto a la gestión urbanística le corresponde todas aquellas actuaciones tendentes a impulsar el desarrollo del planeamiento y, por tanto, la aprobación provisional del Plan Director o Metropolitano y Planes Generales, y la aprobación definitiva de Planes Parciales, programas, ordenanzas y normas complementarias y subsidiarias de planeamiento.

En cuanto a la aprobación definitiva de Planes Parciales resulta totalmente válida la limitación ya comentada anteriormente, es decir, es competente la Corporación para esta aprobación en cuanto los referidos Planes no modifiquen el Plan Metropolitano o Comarcal vigente, ya que si esto se produce le corresponde al Organismo Desconcentrado, en virtud de lo establecido en el Artículo 39 de la Ley del Suelo.

Bajo este mismo epígrafe de gestión tiene facultades de programar las actuaciones municipales, fiscalizar los actos de edificación y uso del suelo, desarrollar una ambiciosa acción directa en orden a la dotación de servicios de carácter metropolitano, además de las normales gestiones en materia patrimonial presupuestaria y de personal.

Como competencias de tutela entendemos que deben considerarse aquellas que se concretan en canalizar las aspiraciones municipales con una acción de asesora-

miento y asistencia técnica, la de subrogación en las competencias a solicitud de los propios Ayuntamientos o cuando éstos mostrasen notoria negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones urbanísticas, previa aprobación del Ministerio de la Gobernación en este caso.

En este punto hemos de precisar que la competencia de los Ayuntamientos de la zona metropolitana en materia urbanística, a tenor del Artículo 8 del Decreto-Ley y 21 y siguientes del Decreto que lo desarrolla, comprenderá todas las facultades de índole local que no estén expresamente atribuidas a la Corporación por la disposición que la creó. Y hasta tal punto se concretan las competencias municipales, que el Artículo 22 del Decreto 3276/1974 llega a decir que el otorgamiento de licencias urbanísticas corresponde a los respectivos Ayuntamientos, aun cuando el término licencia urbanística no está reconocido en la Ley de Régimen Local y sí de forma genérica en el Artículo 165 de la Ley del Suelo, por desdoblado que esta facultad es netamente de competencia municipal y la alusión sobra.

2.1.5. Organos de la Corporación

La entidad está regida por una Corporación Municipal y forman parte de la misma, a) El Consejo Metropolitano, b) la Comisión Administrativa y c) la Gerencia Metropolitana.

El Consejo constituye el Organismo Superior y será elegido por todas las Corporaciones Municipales integradas y por la Diputación Provincial.

La elección de los representantes se rige por lo dispuesto en el Decreto-Ley y Decreto 2.863/1974, de 27 septiembre, y en proporción a la respectiva población. Este tema también ha sido ampliamente debatido con opiniones como ésta: "La Comarca de Barcelona tiene 2.800.000 habitantes, de los cuales, 1.800.000 pertenecen a Barcelona

ciudad, por tanto, si los barceloneses son más y habrán de contribuir con más medios económicos a la Entidad, los diez representantes del Ayuntamiento de Barcelona estarán en minoría, si a esto se añade la presencia de los seis representantes de la Diputación" (*Correo Catalán*, 22,9-1974, página 23).

Estos comentarios y muchos más se hicieron sobre el tema de la representatividad, pero éstos, por ser problemas formales, no merecen mayor detalle. El Presidente es nombrado y renovado por Decreto, a propuesta del Ministerio de la Gobernación, entre los Presidentes de las Corporaciones representadas en el mismo.

Como órgano competente de actuación, funciona una Comisión Administrativa, que elegirá el Consejo de su seno y que es presidida por el Presidente del Consejo, con facultades de propuesta, informe, de aprobación de proyectos de urbanización, etc., de contratación y de gestión con las limitaciones que se establecen en las disposiciones y las que pueda imponer el propio Consejo.

La función general propiamente es ejercida por el Gerente Metropolitano con las funciones propias del cargo, y que concretamente se recogen en el Decreto 3.276.

2.2.1. Diputación Provincial

Según se dice en la exposición de motivos del Decreto-Ley, "el crecimiento del Area Metropolitana de Barcelona no puede ser contemplado de forma aislada e independiente del que se genera en el contexto más amplio de la provincia, ni puede ser tratado con independencia, ni al margen de aquélla".

Para el logro de estos objetivos la referida disposición ha previsto las medidas que son necesarias, tanto en el aspecto orgánico como funcional, y éste es un logro positivo del nuevo régimen especial, la aparición de la delimitación del Area Metropolitana hacía intuir la intervención, y de hecho se pro-

ducía, en la mayoría de los casos, aunque los Equipos tenían como única misión la del planeamiento.

La compleja acción urbanística tenía que hacer frente ante un marco institucional o de competencias muy variado, porque después de salvar y conseguir los informes de organismos provinciales con competencia sobre el suelo, el panorama, justo es confesarlo, resultaba bastante desolador, puesto que en el ámbito cuya competencia correspondía a la antigua Comisión Provincial de Urbanismo, y antes de la aprobación definitiva de este órgano, el correspondiente Plan debía de hacer frente a la intervención de otros órganos como Area Metropolitana y Diputación Provincial.

A partir del Decreto-Ley 5/1974 se esclarecen las competencias de forma precisa, puesto que se encomienda a la Diputación, en su Artículo 14, la redacción del Plan Provincial de urbanismo asumiendo las funciones y cometidos atribuidos a la Comisión Gestora del Area Metropolitana, quedando suprimida por tanto dicha Comisión. Estas funciones y competencias se extienden exclusivamente al territorio provincial fuera del ámbito de la Corporación Metropolitana.

En resumen, la importante tarea planificadora y la gran responsabilidad que ello comporta, y que tanto hemos resaltado anteriormente, se encarga a la Diputación, que habrá de continuar los trabajos iniciados en 1968, y consolidar de forma definitiva con la formación de los distintos Planes Comarcales antes enumerados, y estudiar y proponer la Revisión del Plan Provincial de ordenación.

2.3.1. Comisión Provincial de Urbanismo

El Artículo 15 del Decreto-Ley instauro, por primera vez en España, en materia de Urbanismo la desconcentración de competencias que tiene atribuidas el Ministerio de la Vivienda a favor de un órgano que se crea al efecto para la provincia de Barcelona.

Sin entrar en consideraciones teóricas sobre la personificación y despersonificación administrativa, apuntamos solamente que en la descentralización la traslación de competencias es total, el órgano adquiere personalidad y la facultad de decisión es autónoma, y, por tanto, contra sus resoluciones y actos administrativos cabe directamente el recurso contencioso-administrativo, por el contrario, desconcentración, como es el caso que nos ocupa, el órgano es parte de los entes administrativos, parte de la Administración del Estado y, por tanto, sus resoluciones o acuerdos no agotan la vía administrativa.

Pues bien, con la creación del órgano desconcentrado, denominación desafortunada que se rectifica después en el Decreto 3280/1974, de 28 de noviembre, que desarrolla el aludido Artículo 15 del Decreto-Ley por el de Comisión Provincial de Urbanismo, se produce la transferencia de competencias urbanísticas del Ministerio de la Vivienda al aludido órgano especial colegiado, con dependencia administrativa del Ministerio de la Vivienda.

Esta Comisión, como ente de la administración central, está presidida por el Gobernador Civil y la vicepresidencia la ostenta el Director General de Urbanismo, y forman parte de la misma aquellos representantes de los Departamentos Ministeriales cuya competencia afecta o tienen alguna incidencia sobre el suelo, y, por tanto, respecto a la ordenación urbana, también forman parte de la misma dos expertos en urbanismo y el Gerente de la Corporación Metropolitana.

El régimen y funcionamiento de la Comisión se atempera a lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo y las normas especiales que establece el Decreto 3.280. Para el estudio de los asuntos que se sometan al Pleno, funciona una Ponencia Técnica constituida por aquellos miembros más relacionados con el tema de urbanismo por su competencia o cono-

cimientos, como son los expertos, además del personal técnico cualificado de la Delegación del Ministerio de la Vivienda y la Diputación Provincial.

La competencia de la Comisión en los términos municipales no incluidos en el ámbito territorial de la Corporación Metropolitana es la misma que tenía atribuida en el régimen anterior, además de la que le corresponde al Ministerio de la Vivienda, y que por desconcentración asume sin limitación alguna. En el ámbito territorial de la Corporación Metropolitana le compete la aprobación del planeamiento a nivel superior, es decir, el Plan Metropolitano, el General Comarcal del territorio, y a tenor de la Disposición transitoria, la aprobación definitiva de la Revisión del Plan General de Ordenación urbana de la Comarca de Barcelona, que actualmente está en trámite.

En esta última competencia especial, en cuanto afecta al ámbito territorial de la Corporación Metropolitana y para la totalidad del territorio con el Plan Provincial se produce una curiosa transferencia de competencias no del Ministerio de la Vivienda, sino del Consejo de Ministros hacia la Comisión Provincial de Urbanismo, puesto que los Planes Directores Territoriales de Coordinación, figura de planeamiento que puede ser la equiparada a los antiguos Planes Comarcales, la aprobación definitiva corresponde al Artículo 8.º bis de la *Ley de Reforma* de la Ley del Suelo.

Las consideraciones jurídicas que se derivan de la competencia de este órgano especial urbanístico y de la intervención de los organismos autónomos dependientes del Ministerio en la provincia con sus actuaciones urbanísticas resultan del todo interesantes y singulares, y merecerían un comentario más extenso del que podemos hacer aquí.

2.4.1. Conclusión final

Lo expuesto hasta aquí respecto a la estructuración orgánica y fun-



cional de los órganos especiales con competencia urbanística en Barcelona, posiblemente de forma precipitada y sobre todo no con el detenimiento que el tema requiere, constituye una nueva articulación institucional en función de las nuevas exigencias del fenómeno metropolitano y de su planeamiento.

Pero, concebido el marco institucional, con una Corporación Metropolitana con la personalidad suficiente y la autonomía necesaria, con una Diputación con la misión específica de la planificación urbanística de la provincia y un órgano superior (Comisión Provincial de Urbanismo) con poder de decisión definitiva, tenemos los fundamentos para actuar, orientar e impulsar el desarrollo del planeamiento, pero en urbanismo, como en otras técnicas conformadas por la política, la acción se queda incompleta si no se perfila y concluye, en definitiva, si no se cierra el círculo.

La aplicación del urbanismo exige y requiere un instrumento eficaz, y éste ha de ser el planeamiento, que ha de reunir las condiciones fundamentales e imprescindibles que antes hemos apuntado, y además ha de ser ambicioso, con

la previsión de espacios y zonas verdes que tengan una verdadera utilización como tales, y una reserva de equipamientos generales acordes con la densidad de población que la ordenación pueda generar, en resumen, un urbanismo con previsión de futuro y con la calidad rigor y exigencias que la sociedad de hoy requiere e incluso demanda, arbitrando incluso las fórmulas o sistemas de cooperación y compensación, y no otros salvo casos excepcionales, para que estas zonas de dominio público reviertan a la ciudad, a la colectividad, que es la que con su expansión y servicios transforman el suelo rústico en urbano, porque como decía el profesor Ballbé con frase feliz "No hay solares en el reino de la naturaleza, son siempre producto de su inclusión o proximidad a una ciudad".

Se ha dicho también por un especialista en la materia que urbanismo es política, es ciencia y es arte de síntesis y, en consecuencia, síntesis orquestada de colaboraciones y no técnica singular de un sector científico, por tanto, a nuestro juicio, ésta colaboración debe de entenderse en el sentido más am-

plio posible, porque la responsabilidad que se deriva del urbanismo es una auténtica responsabilidad compartida y no exclusiva, que va desde la Administración hasta el administrado que puede y debe ejercer la acción pública que se concibe en la Ley del Suelo, debiendo contar los órganos con competencia urbanística con el aparato material y humano necesario para obligar y hacer cumplir la ley hasta los últimos extremos; porque, de verdad, resulta desolador oír de un gran magistrado del Tribunal Supremo lo que hace muy pocos días ha afirmado en Palma de Mallorca: "en el urbanismo se ha dado el mayor índice de incumplimiento de las normas legales del país".

Por todas estas consideraciones, el aspecto verdaderamente positivo de cursillos como este que ha organizado ANSU, a parte de los conocimientos técnicos que se puedan adquirir sobre estas materias, es la toma de conciencia sobre la singularidad e incluso trascendencia que supone urbanizar, ya que con una correcta ordenación y ajustada a derecho se puede conseguir algo tan importante como el bienestar de la población.

Circular del Ministerio de la Vivienda

Circular 2/75 por la que se dan normas para la aplicación de las Disposiciones transitorias de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Por aplicación del artículo 2.º del Código Civil la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana entró en vigor a los veinte días de su publicación en el

Boletín Oficial del Estado, efectuada el día 5 del mismo mes.

Sin perjuicio de dicha entrada en vigor, hay materias y preceptos cuya vigencia y derogación están expresamente regulados por las Disposiciones finales de la propia Ley.

Otro grupo de materias está regulado por preceptos que requieren, por mandato expreso de la Ley, su reglamentación o la previa adaptación de los Planes. En estos casos, en los que la aplicación de la Ley resulta imposible, se seguirán aplicando los preceptos de la

Ley de 12 de mayo de 1956 y disposiciones concordantes y reglamentarias, en todo lo que no se opongan a la Ley de Reforma, de conformidad con su Disposición final primera y con el espíritu que anima a sus Disposiciones transitorias, como se manifiesta en el apartado XI de la Exposición de motivos.

Respetuosas con el principio de irretroactividad de las leyes enunciado en el repetido artículo 2 del Código Civil, las Disposiciones transitorias de la Ley de Reforma han procurado no introducir solu-