

INTRODUCCION

Seminario en torno al contenido y alcance de la competencia autonómica sobre Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

Dentro del programa de actividades de estudio e investigación del Instituto Nacional de Administración Pública y, en concreto, de su Centro de Estudios para la Administración Local, se ha celebrado los días 6 y 7 de octubre de 1988 y en colaboración con la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, un Seminario restringido de expertos cualificados, en el seno de los «Ateneos Urbanísticos» que hemos venido convocando desde 1983. Su objeto fue examinar el «Contenido y alcance de la competencia autonómica, asumida estatutariamente, sobre Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda». Las sesiones se celebraron en la «casa de la administración», de Hidroeléctrica de Santillana, Canal de Isabel II, junto al embalse de Santillana (Manzanas el Real), amablemente cedida para esta ocasión por la Comunidad de Madrid.

Como consecuencia de los principios constitucionales se han presentado disfuncionalidades y conflictos en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sobre cuya problemática llevamos ya un tiempo realizando estudios en este Instituto bajo la dirección de su Presidente, Profesor D. Luciano Parejo. Parece oportuno hacer públicas algunas de las reflexiones que se presentaron en dicho Seminario sobre las cuestiones allí tratadas. En concreto, se planteó como tema central hasta dónde alcanza la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas con base en su título competencial de «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda»; y, por ende, qué permanece en los títulos competenciales que la Constitución reserva al Estado (a través de los apartados 1, 1.º, 1, 8.º y 1. 18.º del art. 149 de la Constitución).

El Seminario (abreviadamente llamado de «Techo competenciales») giraba en torno a los si-

guientes temas (sucesiva y sistemáticamente enunciados y señalando el ponente invitado que intervino):

1. **Identidades o diferencias sustantivas entre la legislación de ordenación del territorio y del urbanismo**, por D. Tomás Ramón Fernández Rodríguez.

1.1. Opciones entre la legislación única o legislación diferenciada para la regulación de ambas materias.

1.2. Identidad o diferencia de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

2. **Estatuto de la propiedad inmueble desde la perspectiva urbanístico-territorial**, por D. Eduardo García de Enterría:

2.1. Suficiencia o insuficiencia de los títulos competenciales relativos a las materias «Ordenación del Territorio», «Urbanismo» y «Vivienda» para justificar, en cuanto legitimantes de las correspondientes regulaciones jurídico-administrativas, una ordenación sustantiva autonómica de la propiedad distinta de la contenida, con carácter general y desde la perspectiva jurídico-privada en el Código Civil.

2.2. En relación con lo anterior, legitimación del poder central y alcance de dicha legitimidad para establecer regulaciones de la propiedad sobre la base, separada o conjuntamente, de los títulos competenciales a que se refieren los puntos 1.º, 8.º y 18.º del apartado 1 del artículo 149 del texto constitucional.

2.3. Contenido constitucional (esencial y normal) del derecho de propiedad y sus consecuencias sobre y para las regulaciones «ordinarias» de los poderes públicos.

2.4. La expropiación forzosa como institución de sacrificio de derechos —en particular, de pro-

piedad— sobre las cosas y, consecuentemente, como institución de la gestión urbanística. La ordenación constitucional de la competencia para la regulación de la expropiación y sus consecuencias sobre el ordenamiento territorial-urbanístico (¿simple aplicación o posibilidad de modulación por los poderes públicos urbanísticos?).

2.5. La ordenación constitucional de la competencia para la regulación del procedimiento de expropiación forzosa común y urbanístico y sus consecuencias: valoraciones expropiatorias, derecho de tanteo y retracto en las transmisiones, etcétera.

3. La gestión de la ordenación del territorio y del urbanismo, en relación con el estatuto de la propiedad inmobiliaria, por D. Rafael Gómez Ferrer Morant:

3.1. La relación entre estatuto de la propiedad y sistemas de actuación urbanística: criterios de valoraciones urbanísticas diferentes según el tipo de actuación.

3.2. Relación entre el procedimiento administrativo común y los procedimientos especiales urbanísticos.

4. La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística, por D. Martín Bassols Coma:

4.1. Competencia y legislativa sobre higiene y seguridad de la construcción y sobre regulación de la vivienda. Su alcance y articulación.

4.2. Competencia sobre normativa de política de vivienda (promoción pública o privada, subvenciones, arrendamientos urbanos, rehabilitación, etcétera) y articulación, en su caso, de leyes civiles y administrativas.

4.3. La expropiación del uso (no de la propiedad) de viviendas y edificaciones desocupadas, ¿es competencia autonómica su regulación?

5. El control de la ordenación del territorio y del urbanismo, por D. Luciano Parejo Alfonso:

5.1. Derecho sancionador, ¿accesorio del ordenamiento sustantivo o materia de objeto de un ordenamiento con sustantividad propia? En su caso, locus constitucional del título competencial en la materia (¿el régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas del art. 149. 1. 18.º?).

5.2. Consecuencias de la existencia de regímenes diversos: ¿análoga infracción, diversa sanción?

6. Los conflictos de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por D. Tomás de la Quadra-Salcedo:

6.1. La coordinación interadministrativa a partir de los principios constitucionales.

6.2. La planificación económica estatal y su coordinación con las políticas territoriales autonómicas y locales. Las técnicas tradicionales de autorizaciones o licencias y los procedimientos bifásicos. Situación actual y perspectivas: Preferencia o igualdad. Especial referencia al art. 180.2 LS.

Además intervinieron, expresamente invitados para ello, y para brindar las perspectivas de las

Administraciones Central y Autonómica, D. Angel Menéndez Rexach, Director General del Instituto del Territorio y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo —que expuso las líneas maestras de su proyecto de Ley, entonces en elaboración, sobre reforma de la Ley del Suelo—; D. José Miguel Martín Herrera, Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, D. Fernando Oñoro Pérez, Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y D. José Manuel Marín Monzón, del mismo departamento; D. Joan Rafols, Director General de Arquitectura y Vivienda, D. Pere Caralps y D. Ramón Roger, del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña; y D. Rafael Zorrilla, Secretario General Técnico, en representación de la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid.

Los debates internos del seminario, extraordinariamente ricos de contenido, y aunque se tomaron en cinta magnetofónica, no ha sido viable publicarlos, a pesar de estar transcritos, de forma inteligible, dada la viveza y espontaneidad de las intervenciones que se produjeron. Hubiera requerido su publicación una reelaboración de las intervenciones orales, siempre difícil y nunca posible sin las correcciones de los autores.

Los cuatro primeros artículos de este número de CIUDAD Y TERRITORIO lo constituyen las ponencias escritas de tres de los expertos cualificados que tuvieron la gentileza de facilitarnos su texto elaborado: son las de D. Tomás de la Quadra-Salcedo, Presidente del Consejo de Estado, sobre «Los Conflictos de Competencias»; la de D. Rafael Gómez Ferrer Morant, letrado del Consejo de Estado, sobre «Límites de las competencias exclusivas asumidas por las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio, en relación con el estatuto de la propiedad inmueble» (cuyo título ha sido abreviado); y la de D. Martín Bassols Coma, letrado de las Cortes, sobre «La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística». Asimismo, publicamos el informe que aportó el Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, sobre «Contenido material y alcance de las competencias asumidas estatutariamente por la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda», con un título también abreviado.

Agradecemos a todos los asistentes y colaboradores, así como a la Consejería de Política Territorial de la Comunidad de Madrid, el esfuerzo y el interés que pusieron en que el Seminario se desarrollara en un ambiente constructivo y distendido.

Javier García-Bellido
Director del Centro de Estudios para la
Administración Local del INAP