

LOS PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACION DEL URBANISMO (*)

POR

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

Catedrático de la Facultad de Derecho de Madrid

SUMARIO: I. EL URBANISMO COMO FUNCIÓN PÚBLICA.—II. MUNICIPIOS E INSTANCIAS SUPERIORES EN EL GOBIERNO DEL URBANISMO: 1. *La tradición municipalista del urbanismo y la estatalización concurrente operada por la LS.* 2. *Por qué el municipio es un ámbito insuficiente de ordenación urbanística.* 3. *Qué instancia superior a la municipal ha de recoger las competencias que excedan de ésta.* 4. *La justificación de una competencia municipal de principio y la eventual provincialización.* 5. *La integración de la competencia municipal en organizaciones mancomunadas o metropolitanas.*—III. LA TÉCNICA DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS Y SU ARTICULACIÓN: 1. *La concurrencia competencial no se configura sobre la técnica de la tutela del Estado sobre una actuación municipal prevalente; la llamada «aprobación definitiva» no es un acto de tutela.* 2. *La técnica de las competencias concurrentes y su articulación en la LS:* A) *No puede explicarse sobre una supuesta estructura jerárquica de los dos entes.* B) *La posición directiva del Estado y su instrumentación.* a) *El reparto competencial sobre los criterios ordenación-ejecución y discrecional-reglado.* b) *La ordenación superior como vinculante para la ordenación municipal.* c) *La tutela de legalidad sobrepuesta a la competencia municipal propia: alzadas impropias, suspensión estatal de actos municipales y tutela sustitutoria.*—IV. LA CONFIGURACIÓN DEL ÓRGANO CENTRAL RESPONSABLE DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA: 1. *Órgano central colegiado y su justificación coordinadora en la LS.* 2. *La creación del Ministerio de la Vivienda en 1957 y el conflicto entre los principios monocrático y colegial.* 3. *El riesgo de desintegración del urbanismo por la pérdida del principio coordinador y su sectorialización. La recuperación de independencia del urbanismo sanitario. La compensación de la sectorialización en la Administración periférica (Comisiones provinciales de Urbanismo y entes metropolitanos). La incidencia de la planificación económica. Las técnicas correctivas de la Ley de Reforma: Planes Directores Territoriales de Coordinación, habilitación competencial del Consejo de Ministros, Comisión Central de Urbanismo y su configuración.*—V. ORGANIZACIONES GENERALES «VERSUS» ORGANIZACIONES ESPECÍFICAS «AD HOC».—VI. EL PROBLEMA DE LA INCORPORACIÓN DE INTERESADOS: 1. *Participación «uti cives»:* A) *Participación en la formación de los Planes e instrumentos urbanísticos:* a) *Participación a través de la entidad municipal.* b) *Participación directa en informaciones públicas y sus insuficiencias.* B) *Participación ciudadana en la fiscalización de la observancia de la normativa urbanística.* 2. *Participación de interesados «uti dominus».* 3. *Participación «uti gestor».*

* Este trabajo se publicará en el *Homenaje a Manuel García Pelayo*, actualmente en prensa.

Una actividad tan vivaz como el urbanismo contemporáneo y tan exigente en sus directivas y normaciones ha producido, por fuerza, un enorme impacto en el esquema administrativo tradicional, de modo que en ella sigue estando, y así continuará por mucho tiempo, uno de los campos de experiencias más dinámicos en los temas centrales del Derecho organizativo y estructural de la Administración.

Esquematizaremos aquí, como presupuesto para poder pasar al estudio analítico de cada una de las organizaciones que en nuestro Derecho tienen responsabilidades urbanísticas, el sistema de tensiones —y normalmente de opciones— que subyacen a todo el problema de la organización del urbanismo.

Esas tensiones podemos articularlas, como vamos a ver, alrededor de seis pares dialécticos de conceptos: función pública *versus* función privada; competencia municipal *versus* competencia estatal (o regional); competencias exclusivas *versus* competencias compartidas; órgano colegiado *all-embracing versus* órgano monocrático sectorializado; organizaciones generales *versus* organizaciones específicas *ad hoc* o por operación; gestión burocrática *versus* gestión participada y democrática.

Al final, los acomodados o equilibrios entre unos u otros de esos polos dialécticos, las síntesis respectivas entre ellos, si así se prefiere, nos ofrecerán una explicación dinámica del sistema organizativo del urbanismo desde el que resultará fácil comprender el cuadro final de las competencias que describe en cada momento el organigrama respectivo. Nuestra comprensión de éste y de su funcionamiento real podrá ser, así, más profunda y eficaz.

I. EL URBANISMO COMO FUNCIÓN PÚBLICA

El primer gran contraste dialéctico en la organización del urbanismo es el de su concepción como una función pública o como un conjunto de facultades privadas. Hemos podido ver en otra ocasión (1) que desde el primer momento aparecen como técnicas urbanísticas un sistema de competencias públicas, el de las alineaciones, en su expresión más simple, el de limitaciones de la propiedad, servidumbres

(1) Referencia a mi estudio *El urbanismo como hecho y la formación de las técnicas urbanísticas*, Publicaciones de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Santander, 1977. Esta referencia se repetirá ulteriormente en el texto. Igualmente se encontrarán referencias a desarrollos ulteriores que no están en el texto que ahora se publica.

urbanas y relaciones de vecindad, este último aspecto remitido ya a un cuerpo normativo especial, las Ordenanzas de construcción y policía urbana. Pero en esta primera fase histórica, que llega prácticamente hasta nuestros días, la actuación pública se nos aparece como un simple sistema de encauzamiento externo de unas facultades privadas que son las sustantivas y que arrancan y se desarrollan a partir del derecho de propiedad. Respetando esas mínimas determinaciones públicas, allí donde existen (que no es más que en ámbitos urbanos delimitados, pero no en el espacio rústico, que de ese modo pueden convertir en urbano a su solo albur), los propietarios de suelo pueden edificar o no, más alto o más bajo, parcelar por unidades urbanas o rústicas, aprovechar sus fundos en el sentido que sus gustos o sus intereses les dicten. Es en los propietarios fundiarios, por tanto, donde hay que localizar el verdadero protagonismo de fondo en la tarea urbanizadora. Hasta épocas absolutamente inmediatas entre nosotros, a ese sistema ha sido debida la expansión y el desarrollo de nuestras ciudades, la formación de suburbios infradotados o de colonias o de barrios con un nivel de equipamiento o de calidad superior, la aparición incluso de ciudades enteras de nueva planta (especialmente las turísticas, o las industriales).

Ese sistema está ya superado. Las decisiones básicas sobre el urbanismo se han disociado definitivamente del derecho subjetivo de propiedad y se han atribuido a la Administración. Traspasar suelo rústico a un aprovechamiento urbano, las utilizaciones que en el ámbito urbano son posibles, la localización y el tipo de los elementos urbanos definitorios (calles, parques, barrios, servicios mínimos de infraestructura, destino de los fundos, clases de construcciones y aun su magnitud en altura, volumen, ocupación de suelo, etc.), son decisiones que ya no pueden entenderse incluidas entre las facultades de la propiedad del suelo, según lo dispuesto aún por los artículos 348 y 350 («el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y *puede hacer en él las obras que le convengan*, salvo las servidumbres y... los reglamentos de policía») del Código civil, que define todavía esta materia como un problema de libertad de goce del propietario, sin otros límites que las servidumbres o relaciones de vecindad y las normas de policía (sanidad, higiene, seguridad). Lo que la doctrina inglesa llama *development rights*, los derechos al desarrollo de un aprovechamiento urbano, se han separado de la titularidad dominical del suelo y se han sustantivado

como contenido de una competencia pública directa. En este sentido decimos que el urbanismo se ha convertido (en España desde la Ley del Suelo de 1956) en una función pública.

Nada más fácil que justificar ese giro decisivo, que está en la base misma del Derecho urbanístico contemporáneo. La localización de una ciudad, su configuración concreta, su magnitud mayor o menor, su disposición, su funcionalismo y su orden no son, en absoluto, ni pueden ser, en nuestra compleja civilización, hechos privados, en el sentido de que pertenezcan al exclusivo círculo de interés de los propietarios de suelo; son más bien hechos colectivos primarios, que interesan a la colectividad entera en cuanto tal, puesto que condicionan su misma vida comunitaria y personal de manera directa y a la vez postulan consecuencias inmediatas respecto a la existencia, extensión y disposición de una serie de servicios públicos inequívocamente tales (vías públicas, transportes colectivos, servicios higiénicos y sanitarios, servicios de enseñanza y asistencia social, lugares de esparcimiento, dotación de agua, electricidad, teléfonos, etc.). Pocos hechos colectivos de más bulto y, por tanto, pocos también respecto de los cuales esté justificada una competencia pública que actúe por modo principal o directo y no por la indirecta de la mera limitación de una libertad privada de principio.

Reconocer, como aún resulta del artículo 350 del Código civil, una facultad de decidir a la miriada de propietarios de suelo, según lo que a ellos «les convenga», la existencia, la extensión, la disposición de la ciudad, aparte de consagrar la anarquía urbanística más absoluta, que en tiempos históricos de un dinamismo urbano mucho más pausado ha podido no mostrar la faz terrible que hoy tan bien nos consta, supone consagrar un verdadero «sistema censitario» en el orden político y social, esto es, el sistema arcaico que reducía a los incluidos en el censo de propietarios el derecho de voto en los asuntos colectivos. Pues la ciudad no se compone sólo, ni siquiera primordialmente, de propietarios de suelo (y aun éstos tienen entre sí normalmente graves contradicciones de intereses); todos los ciudadanos (concepto aquí especialmente oportuno) tienen, como ha dicho certeramente Henri LEFÈVRE, un verdadero «derecho a la ciudad», derecho primario, olvidado en las antiguas tablas de derechos.

Sin perjuicio de que ese derecho generalizado, y no limitado a los dueños de suelo, haya de manifestarse, como luego veremos, en facultades de participación individualizadas, es obvio que por de pronto

apodera a la organización política de todas las competencias necesarias para decidir sobre los elementos urbanos definitorios.

En nuestro Derecho ese principio es el supuesto básico de toda la Ley del Suelo (texto inicial de 1956, reformado en 1975; hoy texto refundido de 9 de abril de 1976) (en adelante, LS), aunque aparece expresado de una manera explícita en sus primeros artículos. El artículo 1 define como objeto de la Ley «la ordenación urbanística en todo el territorio nacional». El artículo 2 incluye bajo ese concepto cuatro aspectos: planeamiento urbanístico, régimen urbanístico del suelo, ejecución de las urbanizaciones y fomento e intervención de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación. Cada uno de esos cuatro aspectos es desarrollado en otros tantos apartados del artículo 3, que sucesivamente definen otras tantas «competencias urbanísticas» (se sobreentiende: públicas). Parece innecesario reproducir aquí esta larga lista de competencias (aunque resulte imprescindible su lectura), lista que define el contenido concreto del urbanismo como «función pública» en nuestro Derecho. Podrá verse que su extensión es enorme y que con ella queda radicalmente rectificado el sistema individualista-dominical del artículo 350 del Código civil, que remitía prácticamente toda esa materia a la sola libertad y «conveniencia» de los propietarios.

Obsérvese, en fin, que sólo tras esa solemne consagración de competencias públicas, el artículo 4 remite la «gestión urbanística», entendida como el desarrollo y aplicación de la ordenación decidida políticamente, a «la iniciativa privada» (aparte de a organismos públicos y mixtos).

II. MUNICIPIOS E INSTANCIAS SUPERIORES EN EL GOBIERNO DEL URBANISMO

Supuesto ese extenso apoderamiento en favor de organizaciones políticas que actúan como gestores de la comunidad y en su interés (Administración), el siguiente problema es determinar si esas organizaciones han de ser las propias del municipio o han de corresponder a instancias superiores a la municipal.

1. La tradición del Derecho urbanístico, especialmente durante todos los siglos en que su contenido se ha expresado en las Ordenanzas de construcción y policía urbana, es que la competencia pública urbanística, como algo propio de la ciudad, corresponde a los municipios. Es todavía el sistema que luce en la vigente Ley de Régimen

Local de 1955 (en adelante, LRL), influida aquí por el Estatuto de 1924, que hizo del principio autonómico municipalista, como pudimos ver en su momento, el único de sus principios en la materia. Había, no obstante, una intervención del Estado, pero era por vía de simple tutela en la aprobación de los planes y proyectos de obras, tutela determinada sustancialmente por razón de control técnico sanitario (como vimos en la parte histórica y resulta del actual art. 155 LRL), título por el cual veremos que el Ministerio de la Gobernación ha recuperado aún competencias una vez creado el Ministerio de la Vivienda en 1957. Como es normal en toda actuación de tutela, ésta se refiere siempre a una actuación sustancial cumplida por otro ente, de la que puede ser complemento o condición de eficacia, pero sin suponer una responsabilidad y una iniciativa directas.

En este sentido, la competencia urbanística ha sido durante siglos una competencia municipal genuina, quizá la primera entre todas (no es por ello casual que con ella se abra la larga lista de competencias municipales del artículo 101 LRL y que exprese la cifra misma de las «obras municipales» en el artículo 129).

Pues bien, esta situación pacífica ha sido quebrantada por la LS 1956, que ha dado una participación directa en la ordenación y gestión urbanística a la Administración del Estado. En este sentido puede y debe decirse que el urbanismo como competencia pública ha sido estatalizado. Solo que tal estatalización no ha sido absoluta, puesto que se mantiene aún una competencia municipal. Se ha configurado, de este modo, un sistema de competencias concurrentes.

2. ¿Cuál es la justificación de esa elevación del nivel competencial respecto del ámbito clásico del municipio? Tras lo que ya conocemos de la situación actual de los problemas urbanísticos, no parece difícil justificarlo. Hoy el urbanismo no es algo que concluya en los límites de la ciudad y, en todo caso, estos límites han desaparecido virtualmente para pasar a primer plano verdaderas regiones urbanas. La necesidad de integrar cualquier sistema urbano en una ordenación global del territorio es más que obvia, y esa visión macroubanística parece corresponder necesariamente a una instancia superior a la municipal.

Los Ayuntamientos, con una óptica puramente local, especialmente los correspondientes a pueblos o ciudades pequeñas o medias, tienden a valorar siempre como un beneficio, incluso como una meta a perseguir, un desarrollo urbano intenso, o una localización industrial

(quizá salvo aquellas que crean daños efectivos, como en los pueblos pescadores las industrias que destruyen la pesca, o riesgos psicológicamente vivaces, como las centrales nucleares), que aumentan las posibilidades vitales inmediatas de sus vecinos y de sus comerciantes y aun el rendimiento mismo de su propia fiscalidad.

Desde la perspectiva aislada de cada Ayuntamiento, limitada a su propio término, será por ello casual llegar a ordenaciones generales de alguna consistencia.

Esto lo vemos especialmente claro en los municipios que rodean las grandes ciudades. Cada uno de ellos pretende tener su propio desarrollo completo, valoran como un logro salir de su arcaico nivel rústico y acceder a la vida metropolitana. Su ideal colectivo (y no sólo para los propietarios del suelo) es convertirse en una porción urbana, con sus rascacielos y sus luces de tráfico y sus cafeterías y su multiplicidad de centros de trabajo. El mismo fenómeno es fácilmente detectable en aquellos municipios que tienen algún tipo de atractivo para residencias u ocupaciones turísticas, los de montaña o los de la costa, por ejemplo, sin que ninguno se preocupe de una visión global del problema, con lo que resultará al fin fatal la desaparición de espacios abiertos y libres, el muro continuo de cemento sobre el mar, la urbanización de espacios naturales que una perspectiva superior hubiese tenido necesariamente que salvar.

No es extraño que, con frecuencia, de ese apetito urbanizador de los pequeños pueblos, tantas veces justificado en la legítima aspiración de dar un salto sobre su situación de subdesarrollo y de miseria, se aprovechen fríamente las empresas inmobiliarias para arrancar a los respectivos Ayuntamientos aprobaciones de proyectos urbanísticos de ínfima calidad, o de polígonos industriales o residenciales no justificados en ninguna razón objetiva y que encubren apenas, bajo los oropeles de una operación redentora de la situación social existente, una simple operación de producción y percepción de las plusvalías ligadas tan fácilmente a la transformación del suelo rústico. No es por ello un hecho anómalo que los Ayuntamientos aparezcan a veces avalando operaciones urbanísticas indefendibles con criterios objetivos un poco rigurosos, o situaciones sencillamente trágicas, para cuya solución ha de llamarse—ahora sí— a instancias superiores (barrios sin saneamiento, concentraciones urbanas sin agua o sin servicios, etcétera). Desgraciadamente esto es así, y una consagración completa del monopolio municipal en la ordenación y gestión urbanísticas, en

una situación de proceso urbanizador tan dinámica como el que hoy vivimos, llevaría hasta todo su potencial negativo esos riesgos, bien reales y conocidos.

Localización industrial, separación y ponderación de espacios edificables y no edificables, mantenimiento y defensa de espacios naturales, concentración urbana más o menos intensa y su articulación con otros núcleos existentes o futuros, disposición y realización de grandes infraestructuras (carreteras, autopistas, ferrocarriles, abastecimiento de agua, desagües, depuración de aguas residuales, plantas de tratamiento de basuras), etc., son elementos básicos del planeamiento urbanístico contemporáneo y, a la vez, son, con toda evidencia, factores que no pueden ser dominados desde una perspectiva municipal aislada, ni configurados con los recursos limitados (financieros, técnicos, jurídicos, etc.) de una Administración municipal. Frente a la tradición municipalista del urbanismo, que un romanticismo municipal intenta mantener aún, hay que admitir definitivamente que el municipio ha quedado superado como instancia urbanística exclusiva e incluso como instancia predominante o principal, como luego veremos.

3. La cuestión siguiente será determinar cuál debe ser esa instancia superior a la municipal que recoja las competencias que se excluyen de ésta. La LS, ya lo hemos visto, ha determinado que esa instancia sea precisamente el Estado. En términos generales este criterio puede ser discutible, aunque lo sea difícilmente desde la estructura administrativa concreta con que la LS se ha encontrado. Si la instancia regional estuviese objetivada, puede decirse que, como regla general, y con la reserva en favor del Estado de una ordenación suprarregional también necesaria, ésta habría de ser la instancia adecuada (2). Así ocurre en Italia, en Alemania, en Suiza (aquí, con los

(2) Con posterioridad a la redacción de este trabajo, se ha aprobado, en 27 de diciembre de 1978, la nueva Constitución española, que, en efecto, incluye como una competencia propia de las Comunidades Autónomas la de «ordenación del territorio» y «urbanismo» (art. 148, 3.º). Ya en las disposiciones de transferencia de funciones del Estado en favor de las Entidades Preautonómicas se han trasladado a la Generalidad de Cataluña (Real Decreto de 23 de junio de 1978) y al Consejo General Vasco (Real Decreto de 25 de agosto de 1978, arts. 29 y ss.) «las competencias atribuidas a la Administración del Estado por la LS y por disposiciones reglamentarias y concordantes», con algunas matizaciones, que parece innecesario precisar aquí. Por cierto que esas matizaciones no están en el texto constitucional, que regionaliza, sin más, la materia, aunque la técnica de «Leyes-marco» y de «Leyes que establezcan principios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas» del artículo 150, así como la definición como un derecho fundamental del de propiedad (art. 33), junto con el hecho de que la

cantones) y así se comprende que haya de ser, supuesta la estructura regional del urbanismo moderno, y supuesta también la necesidad de asociar a las poblaciones a las decisiones urbanísticas de principio, de lo que luego hablaremos, asociación que se pierde en la entrega de la competencia a los órganos burocráticos del Estado. Pero, como hemos dicho, en la estructura política contemplada por la LS, y también en el estado de los principios urbanísticos, ausentes de tradición inmediata y de equipos técnicos preparados para su ejecución, y necesitados por ende de una introducción por vía autoritaria, la opción realizada en 1956 fue acertada. No podía ser alternativa válida la de las Diputaciones provinciales, tanto por su vaciamiento administrativo—tan injustificado, por otra parte—en el sistema vigente de régimen local, como por la inoportunidad de una fragmentación de la política de ordenación territorial en 50 centros independientes, cada uno empeñado normalmente en reservarse la parte del león. La estatalización del urbanismo ha estado, pues, y lo seguirá estando hasta que esa estructura política no se altere esencialmente (lo que habrá de ocurrir en cuanto se actúe en su integridad el principio de autonomías territoriales de la Constitución de 1978), perfectamente justificada y oportuna.

4. Pero hay otro problema que no puede darse por supuesto, el de la justificación misma de la competencia municipal predominante. Como veremos, la LS (art. 214) ha definido en favor del municipio la competencia de principio, de modo que a él pertenecen todas las competencias públicas («de índole local») sobre la materia, salvo aquellas que la Ley atribuya expresamente a otras instancias distintas. Con independencia de este principio, la propia LS reserva de manera expresa al municipio competencias sumamente importantes (aprobaciones inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento que no excedan de su término, especialmente los básicos: planes generales

planificación regional ha de incluir por fuerza acciones y dinero del Estado cuya disponibilidad efectiva él retiene, no desapoderan totalmente al Estado en la materia. Igualmente están todos los epígrafes que en el artículo 149 reservan a la competencia del Estado la «legislación básica del medio ambiente» (núm. 23), las obras públicas de interés general (núm. 24), la ordenación de los recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas excedan del territorio de una Comunidad (núm. 22), idem ferrocarriles y cables (núm. 21), puertos y aeropuertos (núm. 20) y, sobre todo, bases y coordinación de la planificación de la actividad económica (núm. 13 y art. 131), supuesta la inserción del Plan Nacional de Ordenación y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación en la planificación económica (arts. 7 y 8 LS). De este modo sería precipitado concluir en un desapoderamiento virtual del Estado en la materia urbanística.

municipales, planes parciales, proyectos de urbanización, programas de actuación urbanística; aprobación definitiva de los «estudios de detalle», de parcelaciones y reparcelaciones; ejecución de planes; licencias urbanísticas). El tema es ahora este otro: ¿está justificado mantener ese elevado grado de competencias municipales?

Desde el punto de vista del planeamiento, es más que dudosa la oportunidad de respetar 8.000 (tantos son los municipios españoles) centros de iniciativa planificadora autónoma, por más que la concurrencia de una competencia estatal para las aprobaciones definitivas de los planes soslaye muchos de los inconvenientes de esa multitudinaria fragmentación. Pero, además, hay que decir que tanto en el orden de la ordenación urbanística como en el de la gestión de las ordenaciones y en su ejecución la inmensa mayoría de los Ayuntamientos españoles carecen en absoluto de los medios técnicos necesarios para esperar de ellos una actuación de calidad, déficit técnico que, con excesiva frecuencia, lleva a actuaciones arbitrarias o por parte de las propias corporaciones o de sus funcionarios. Es lo normal que todo el equipo de un Ayuntamiento para la delicada gestión urbanística se reduzca a un arquitecto o a un aparejador municipal, que además muy rara vez tienen la condición formal de funcionarios municipales y que se presentan o como contratados o —no es, aunque parezca asombroso, infrecuente— como colaboradores benévolos, que trabajan sin retribución, aunque, naturalmente, intentando obtener de la posición que este trabajo les proporciona frente al público ventajas profesionales obvias, lo cual por sí sólo se comenta. No parece sencillo rectificar este estado de cosas, siquiera sea porque son muy pocos los Ayuntamientos que tienen capacidad financiera para dar *status* funcional permanente a los arquitectos o para retribuirles lo suficiente para justificar la imposición de la regla de la incompatibilidad profesional (que, por lo demás, resulta claramente del artículo 37 del Reglamento de Funcionarios Locales, de 30 de mayo de 1952, y art. 83, párr. 2.º, de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1974), lo que, por cierto, está extendiendo cada vez más la práctica de encomendar los servicios urbanísticos a ingenieros.

Esa es la realidad de la situación, la que, guste o no guste, subyace a la enfática afirmación de una competencia urbanística municipal. La Ley de Reforma de 1975 de la LS ha intentado buscar la solución a esos riesgos, por una parte, definiendo responsabilidades

directas y graves en los técnicos municipales y en los mismos capitulares a los que resulten imputables infracciones urbanísticas graves (art. 228,2); por otra parte, negando firmeza en plazos largos a los actos municipales a los efectos de su eventual revisión de oficio por las autoridades del Estado (arts. 186, 187 y 204). Hubiera sido quizá preferible eliminar la posibilidad misma de esas situaciones de riesgo repasando la oportunidad del mantenimiento de una competencia de principio tan precariamente ejercitada y reduciendo tal competencia únicamente a los municipios que demostrasen tener una suficiencia de medios técnicos, trasladando esa competencia, al menos en su parte relevante, ya que no completa, a las Diputaciones provinciales, capaces de organizar servicios objetivos y pluridisciplinarios de urbanismo, y a las que hoy corresponde sólo una función de cooperación y de suplencia (art. 217 LS). Este criterio parece que inspiró la base 18 de la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, hoy ya derogada por la Ley de 7 de octubre de 1978 —a la que la LS habría de acomodarse cuando aquélla se articule, disposición final 4.ª de la Ley de Reforma de la LS—, aunque en forma aún ambigua, presentando como excepción lo que en realidad tendría que ser regla: «En materia urbanística [la Diputación] asumirá aquellas competencias de cada municipio que excedan de sus posibilidades financieras y técnicas», para hablar a continuación de mera asistencia a los municipios y de que la competencia de otorgamiento de licencias sólo la ejercerá «a petición del Ayuntamiento o cuando la Ley así lo establezca»; esa determinación por la Ley no existe en ningún caso, simplemente, aunque quizá lo que la base intentaba abrir a su texto articulado era la posibilidad de definir supuestos concretos en que tal determinación se produjese. En realidad, si se interpretase con objetividad, simplemente, no ya con rigor, ese supuesto de municipios sin posibilidades financieras y técnicas para gestionar el urbanismo que habilita el traspaso competencial a la Diputación se habría producido una provincialización virtual de la materia.

5. Finalmente, en cuanto al tema también de las competencias municipales, está la cuestión de su superación, o integración al menos, en organizaciones mancomunadas o metropolitanas. La LS reguló este extremo muy imperfectamente, con la técnica de los municipios predominantes en zonas de influencia (art. 32) y de las mancomunidades voluntarias o agrupaciones forzosas (art. 216). La inadecuación de estas fórmulas para resolver los problemas de las grandes áreas metropo-

litanas llevó a una legislación especial *ad hoc* para cada una de ellas, en parte anterior a la LS pero conservada por ésta (disposición transitoria 4.ª del texto de 1956), en parte posterior a la promulgación de la LS (Ley del Area Metropolitana de Madrid de 1963, Decreto-ley de 28 de agosto de 1974, para Barcelona). La ambigua configuración de las entidades creadas para el gobierno urbanístico de las grandes ciudades, a las que luego aludiremos, y la insatisfacción de sus regímenes, ha llevado a que la cuestión pasase a ser regulada por la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975, base 9.ª, que ya no se articulará, como sabemos. El criterio fue el de configurar una «Entidad municipal Metropolitana», con el carácter de entidad local, aunque de naturaleza federativa o de segundo grado, puesto que se mantienen como tales los municipios integrados. Entre éstos y la Entidad secundaria se repartirían las competencias urbanísticas en la forma que habrían de determinar los Decretos de constitución de cada una de éstas. Pero es fácil observar que estas Entidades municipales metropolitanas vendrían a partir con una inicial y grave debilidad, la de limitar su integración, según parece, a los municipios que la componen, sin haberse previsto expresamente la articulación en su seno de servicios y funciones estatales, que, no obstante, habrán de verse afectados por la planificación metropolitana.

III. LA TÉCNICA DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS ENTRE EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS Y SU ARTICULACIÓN

1. Ya hemos notado que la estatalización del urbanismo llevada a término por la LS no fue completa, sino que se ha coonestado con el mantenimiento del viejo núcleo de competencias municipales que, aunque ha perdido su antiguo monopolio, sigue siendo dominante, según la fórmula del artículo 214.

De este modo, competencias del Estado y competencias municipales se distribuyen el gobierno de la indivisible función pública urbanística.

También hemos adelantado ya que no estamos en presencia de una simple actividad de tutela del Estado que se sobrepusiese y complementase una autonomía municipal de principio, a la que reconocer, con ese control, una responsabilidad completa en la materia. En efecto, las competencias del Estado no son de mero control, y menos aún de mero control de legalidad, de una actividad urbanística cumplida íntegramente por el municipio; por el contrario, son competencias pro-

pías y sustantivas, que atribuyen a la Administración estatal una responsabilidad directa, e incluso principal, en la política urbanística, en su estrategia y dirección, en su iniciativa propia, en modo alguno limitada a controlar iniciativas provenientes necesariamente de los Ayuntamientos.

Es verdad que en el caso quizá más característico de una actuación conjunta entre el Estado y los municipios, el de la aprobación de Planes generales y su serie de instrumentos aplicativos (Planes parciales, Planes especiales, Proyectos de urbanización, Programas de actuación urbanística), se ha hablado tanto por la jurisprudencia como últimamente por la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (art. 10, en su redacción de la Ley de 17 de marzo de 1973) de que la aprobación definitiva correspondiente al Estado sería técnicamente la expresión de una «función fiscalizadora» sobre las aprobaciones anteriores procedentes de los órganos municipales, que serían las sustantivas. La misma expresión de acto de «aprobación» referido a la intervención final del Estado parece aludir a un típico acto de tutela, esto es, de un supuesto en que el acto municipal sería completo aunque sometido a la simple condición de eficacia del *execuatur* ulterior del Estado, concretamente a los supuestos referidos en el artículo 29.2 de la Ley de la Jurisdicción («cuando una Corporación... dictare algún acto o disposición, pero éstos no fueren firmes sin previa... aprobación... de la Administración estatal», esta aprobación será una simple «fiscalización») y artículo 45.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo (la aprobación como simple condición de eficacia).

No parece necesario extenderse demasiado para negar esa calificación del acto estatal aprobatorio como acto de *simple tutela*. Aunque la técnica de la aprobación por simple silencio positivo que consagra el artículo 41 LS parezca confirmarlo (este artículo recibe sus equívocos del artículo 182 del Estatuto Municipal de 1924 —sustancialmente recogido en los artículos 279 y 219 LRL—, cuya influencia, incluso en el tema del silencio positivo, es transparente; el equívoco viene de que el Estatuto, artículos 150 y 180, concebía el urbanismo, según vimos en su momento, como una «exclusiva competencia municipal», lo cual dista de ser la perspectiva de la LS), la verdad es que el propio texto de dicho artículo 41 da pie para una conclusión contraria, al configurar la aprobación definitiva no como una simple fiscalización de lo elevado por el Ayuntamiento, sino como un pronunciamiento independiente resultado de un examen «en todos sus aspectos» del plan o proyecto. Esto es, la

denegación de la aprobación definitiva no necesita justificarse en una crítica analítica de los actos municipales de aprobación previa y en una puntualización de sus defectos o excesos, sino que puede proceder, y hay que decir que es además lo frecuente, de un criterio urbanístico propio por parte del Estado, simplemente no coincidente con el municipal, por ejemplo, de una visión macroubanística o regional que sitúa al término municipal de cuya ordenación se trate en un lugar secundario o subordinado a otros términos municipales o a otros valores globales; esta es, precisamente, la motivación normal de los actos de aprobación definitiva por parte del Estado, de acuerdo con la justificación de la intervención de éste en la materia urbanística que antes ha quedado expuesta.

Esto revela bastante claramente que la superposición de aprobaciones sucesivas del municipio y del Estado es expresión de una concurrencia de decisiones sustantivas e independientes y que no adoptan la estructura de un acto administrativo complejo o de una simple fiscalización ulterior de la primera. El tema procesal es aquí accesorio y así lo entendió tanto la primitiva redacción de la LS (art. 225), como la jurisprudencia producida tras la promulgación ulterior de la Ley de la Jurisdicción, que no obstante su artículo 29.2 no incluyó los actos de aprobación definitiva de los planes entre los actos de mera fiscalización y tutela, como, en fin, el nuevo artículo 237 del texto refundido de 1976 LS, que se cree obligado a una determinación expresa para la aplicación del artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción, buscando, simplemente, el efecto pragmático (y en general justificado, por la mayor cercanía a los hechos del órgano jurisdiccional) de una atribución de la competencia jurisdiccional sobre los planes en favor de las Audiencias Territoriales.

2. La conclusión obtenida en este caso extremo (extremo, porque son muchos los supuestos en que los actos urbanísticos del Estado no van precedidos de propuestas municipales: aprobación de Planes directores territoriales de coordinación, formulación de Normas subsidiarias y complementarias del planeamiento, delimitación de polígonos de expropiación, etc.) es generalizable: estamos en un supuesto característico de competencias concurrentes o compartidas entre el Estado y las entidades locales. No es ésta la ocasión de explicar el significado de esta técnica dentro de la teoría del régimen local. Baste notar que nuestra legislación local ha sido tributaria de una concepción de la competencia municipal como simple autonomía, entendida como exclu-

sividad de la competencia y a lo sumo como sometimiento a una simple tutela estatal. Esta concepción ha sido funesta para el municipio, puesto que el más mínimo interés propio por parte del Estado en una materia gestionada hasta entonces por los municipios implicaba un desapoderamiento completo de éstos y un traslado de la totalidad de la competencia en favor del Estado (un caso característico: el de la enseñanza primaria).

Desde la teoría del régimen local esa concepción de la autonomía municipal como exclusividad y exención (que condenaba en la práctica a los municipios a limitar su actuación a un haz cada vez más reducido de asuntos cada vez más triviales) ha sido abandonada virtualmente en todos los sistemas y se ha abierto paso, con fuerza creciente, la idea de los poderes compartidos o participados entre el municipio y las entidades superiores y, en particular, entre el municipio y el Estado. Las fórmulas jurídicas de esa coparticipación pueden ser muy variadas y no es de este lugar intentar su estudio completo. Bástenos decir que quizás es el urbanismo tras de la LS el campo más característico de los que en nuestro Derecho se conocen de esta técnica de los poderes compartidos, de las competencias concurrentes, técnica que vamos a intentar precisar seguidamente en cuanto a su articulación concreta.

A) No puede explicarse la participación de poderes entre las dos instancias sobre la técnica de la jerarquía, según la cual el municipio vendría a ejecutar en su término competencias propias del Estado bajo la autoridad y en dependencia de éste. Los artículos 206 y 207 LS podrían dejar suponer otra cosa, al explicar el sistema organizativo del urbanismo como diversificado en «órganos centrales y órganos locales» y citar entre éstos, además de a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones; de este modo parecería querer indicarse que esos órganos de la Administración Local actuarían aquí como órganos propios de la Administración del Estado, como «delegados del Gobierno», en la terminología de la LRL (artículos 59 y 117). Pero esta hipotética conclusión está excluida por la propia LS, que en el artículo siguiente, el 208, precisa que la línea jerárquica a partir del centro concluye en las Comisiones Provinciales de Urbanismo (así lo indica también el artículo 5.2) y que sólo dentro de dicha línea podrán darse fenómenos interorgánicos de delegación y de avocación de competencias. La posición de los municipios, pues, no puede explicarse en términos de subordinación jerárquica.

B) Si no de superioridad jerárquica, sí podrá hablarse, no obstante, de que el Estado asume una función directiva. El artículo 5 LS lo precisa con toda explicitud: «La actividad urbanística se desarrollará *bajo la dirección* del Ministerio de la Vivienda» (hoy Obras Públicas y Urbanismo). En otros términos: la estrategia global de la política urbanística en su aplicación concreta, corresponde al Estado. Ocurre, sin embargo, que esa dirección no se actúa respecto de los municipios mediante órdenes preceptivas, que es lo propio de la jerarquía, sino a través de otras técnicas diferentes. Sin ánimo de agotar en este momento el cuadro competencial completo del urbanismo, especificamos las técnicas por las que el Estado impone a los municipios, respetando la autonomía formal de decisión de éstos, sus directivas.

a) La LS, aunque no lo explicita en ningún sitio, opera de hecho con dos distinciones dialécticas claras, sobre las que construye las respectivas posiciones competenciales: por una parte, la distinción entre ordenación urbanística y gestión urbanística; por otra parte, la distinción entre decisiones discrecionales y regladas. Puede afirmarse que el ámbito de la ordenación urbanística (definición de un modelo normativo específico que luego habría de aplicarse en el espacio afectado) no se atribuye nunca como exclusivo a los municipios, sino, o bien al Estado sólo (Plan Nacional de Ordenación, Planes directores territoriales de coordinación como regla general), bien reservando al Estado la llamada «aprobación definitiva», que ya nos consta que supone un pronunciamiento concurrente, y en principio libre, superpuesto a los pronunciamientos previos procedentes de las entidades locales (Planes generales, Planes parciales, Programas de actuación urbanística, Planes especiales, Normas subsidiarias y complementarias del planeamiento, Proyectos de urbanización, Normas y Ordenanzas, catálogos, delimitaciones de suelo urbano, delimitaciones de polígonos o unidad de actuación, etc., así como la revisión de todos estos instrumentos). Tales pronunciamientos previos (aprobación inicial y provisional, normalmente) no podrían calificarse tampoco de expresión de una mera facultad de iniciativa o propuesta por parte de los Ayuntamientos para mover la decisión última del Estado, manifestada en la aprobación definitiva; la tesis sería jurídicamente incorrecta, porque las aprobaciones municipales son algo más que simples propuestas, son expresiones de voluntad (y no de simple deseo) que han de concurrir necesariamente para la validez del acto, junto con la voluntad estatal última, según la técnica de las competencias concurrentes.

Quizás la única excepción a esta regla de dar una participación preponderante al Estado en el plano de la ordenación urbanística sea el caso de los llamados «Estudios de Detalle» (art. 14), que se reservan a la aprobación definitiva municipal, aunque sólo pueden operar en un marco de determinaciones muy tasadas. En cambio, por diferencia de lo que ocurre con el nivel de la ordenación urbanística, el plano de la gestión, que supone la aplicación de los instrumentos de ordenación previamente establecidos, se reserva normalmente, aunque tampoco exclusivamente, a los municipios, concepto por el cual se les reconoce la básica competencia de licencia (art. 179); es el campo más específicamente municipal.

La distinción entre decisiones discrecionales y regladas en su mayor parte se corresponde casi exactamente a la anterior entre ordenación y gestión, puesto que, siendo la ordenación en principio discrecional, la gestión lo es normalmente reglada al tratarse de la aplicación de los instrumentos ordenadores previos a los que ella queda vinculada. Pero el par de conceptos discrecional-reglado sirve para comprender que el criterio de la LS es, en general, reservar a las entidades locales el plano de lo reglado, haciendo intervenir como principio cuando se presenta la necesidad de remitir ciertas cuestiones a decisiones discrecionales el criterio de la competencia estatal concurrente, cuando menos.

b) Si en el nivel de la ordenación se reconoce una participación concurrente de los municipios, cuando se trata de ordenar espacios situados dentro de sus respectivos términos jurisdiccionales, hay que notar que cuando el espacio ordenado excede de tales términos la competencia se hace sólo superior, o provincial (arts. 30.2, 40.1-a) o estatal, sin perjuicio de un derecho de audiencia a los entes locales afectados. Así ocurre con el Plan Nacional de Ordenación, con los Planes directores territoriales de coordinación y con los Planes comarcales o intermunicipales, lo cual, supuesto que estas ordenaciones superiores vinculan a las inferiores de ámbito ya estrictamente municipal, según un sistema de escalonamiento jerárquico sucesivo (arts. 8 y 10.1), supone otra importante técnica de dirección global por parte del Estado de la política urbanística y, en concreto, de la cumplida por las corporaciones municipales, que, aun sin ser nunca exclusiva, sino concurrente en el plano de la ordenación, queda todavía condicionada por ese orden normativo superior.

c) Finalmente, en el ámbito más estricto de las competencias ur-

banísticas exclusivas de los municipios, que ya sabemos que es el de la gestión y el de la aplicación reglada tanto de la Ley como de los instrumentos de ordenación previa, todavía la LS ha construido, especialmente tras la Ley de Reforma de 1975, una enérgica tutela de legalidad en favor del Estado. Aquí sí se trata de técnicas de estricta tutela, a diferencia de lo antes observado en el supuesto de competencias concurrentes, configuradas, además, sobre el modelo común de la tutela de legalidad sobre las corporaciones locales en la Ley de Régimen Local, sólo que potenciadas en sus posibilidades bastante más allá que en ésta. De este modo se hace visible el cuidado del legislador en evitar que la autonomía local, aun reducida a la aplicación reglada de las normas, no pueda amparar por su independencia respecto del Estado infracciones sustantivas del ordenamiento urbanístico y de nuevo aparece investido el Estado, a través de esta facultad de fiscalización estricta del ya reducido marco competencial municipal, de la responsabilidad última de la política urbanística en todo el territorio nacional, evitando que se fragmente en tantos criterios como municipios.

Esa técnica de tutela de legalidad se manifiesta en tres aspectos:

1.º En la inicial redacción de la LS se consagraban, aunque limitada a su supuestos muy tasados y no en general, los llamados recursos de alzada impropia (art. 220); esto es, como excepción al principio de que los actos municipales causan estado por sí mismo (art. 386 LRL), sin admitirse frente a ellos otro recurso que el contencioso-administrativo y no un recurso de alzada ante la Administración del Estado, se admitía aquí, en la materia urbanística, este tipo de recurso de alzada, calificada de impropia porque ésta procede propiamente en línea jerárquica, lo que no es aquí el caso; la Ley de Reforma, no obstante, ha querido suprimir como regla general estas alzadas ante órganos estatales contra actos municipales (derogación del antiguo art. 220, nuevo art. 237 del Texto Refundido).

2.º Técnica de suspensión por parte de la Administración del Estado de los actos municipales urbanísticos que infrinjan manifiestamente la Ley o las normas y ordenaciones aplicables (arts. 186 y 224.1); como veremos, la suspensión es cautelar de la decisión de fondo sobre la validez de los actos, que se remite al Tribunal contencioso-administrativo, según la técnica común, aunque ampliando notablemente los plazos en que puede operar la competencia estatal suspensiva.

3.º Técnica de la tutela sustitutoria. El artículo 5 LS precisa en su

apartado 4 que el Estado fomentará la acción propia de las Corporaciones Locales en el urbanismo, cooperará al ejercicio de su competencia y —lo que ahora nos importa más— «se subrogará en ella cuando no la ejercieren adecuadamente o su cometido exceda de sus posibilidades»; otros artículos concretan esta posibilidad de que el Estado se subrogue en el ejercicio de la competencia municipal: artículos 33 y 218 LS, artículo 8 del Reglamento Municipal de Solares. Esta subrogación requiere un expediente formal y podrá operarse en favor del mismo Estado (a través de la Comisión Provincial de Urbanismo) o de la Diputación (art. 218); los actos realizados desde esta posición por el ente subrogante se entenderán como propios del municipio subrogado (artículo 220). Estamos en presencia de la más extrema forma de tutela, la sustitución por el ente tutelante del ejercicio de las competencias que corresponden al ente tutelado; en tal sentido es conocida en el régimen local común (arts. 425 ss. LRL) como la fórmula más enérgica de tutela, actuable cuando el municipio demuestre su incapacidad de gestión.

Todo este conjunto de técnicas, sutilmente construidas por la LS, aseguran de hecho una supremacía efectiva de la acción del Estado, manteniendo, no obstante, una participación local en la actuación urbanística que, en un grado mayor o menor, atribuida a unos u otros entes, sigue siendo imprescindible para su buen funcionamiento.

IV. LA CONFIGURACIÓN DEL ÓRGANO CENTRAL RESPONSABLE DE LA POLÍTICA URBANÍSTICA

Hemos hablado hasta ahora del Estado, pero es el momento de precisar dentro de éste cuál ha de ser el órgano, y cómo ha de configurarse, al que se atribuyan las importantes competencias directivas del urbanismo.

1. En el momento en que se dicta la LS, 1956, el legislador, al que se hacen presente con vivacidad la multiplicidad de aspectos implicados en el urbanismo y la necesidad de coordinar funciones y órganos diferentes para asegurar, por encima de su diversidad funcional, una unidad efectiva de la política urbanística, optó por configurar un super-órgano central de naturaleza colegial, en el cual se integrarían todos esos servicios diferentes. Fue la fórmula del Consejo Nacional de Urbanismo, bajo cuya «dirección» habría de desarrollarse toda la actividad

urbanística (art. 5.º), «órgano superior urbanístico de carácter consultivo, rector y resolutorio» (art. 198), en el cual habrían de integrarse los «representantes de los Departamentos ministeriales a los que afecte esta Ley, de las Corporaciones Locales, de la Organización Sindical y de otras Corporaciones públicas», más expertos nombrados al efecto, y con la misión básica de «coordinar los planes y proyectos que formen los distintos Ministerios en cuanto se relacionen con la ordenación urbanística» (art. 199). Como «órgano permanente» de ese vasto Consejo Nacional, como una especie de comisión ejecutiva delegada del mismo, otro órgano colegiado, la Comisión Central de Urbanismo (arts. 5 y 199). La Dirección General de Arquitectura y Urbanismo aparecía como órgano encargado de preparar los acuerdos de esos dos órganos colegiados y de ejecutarlos, una vez adoptados (art. 200).

Esta organización, obediente confesadamente al cuidado de los fines coordinadores de los múltiples aspectos administrativos implicados en el urbanismo, era rigurosamente anómala en nuestra Administración. Desde el fin del Antiguo Régimen, que había generalizado la fórmula llamada «sinodiárquica» de asignar las funciones directivas centrales a grandes órganos colegiales o consejos (Consejo de Castilla, de Hacienda, de Guerra, de Estado, de Indias, etc.), la organización ministerial, trasladada hasta nosotros desde el modelo francés, había residenciado la dirección de los grandes sectores administrativos en una organización monocrática, o de agentes unipersonales, los ministros, bajo los cuales se articula una línea igualmente monocrática de dependientes jerárquicos (directores generales, jefes de servicio, delegados provinciales, etc.). Los colegios u órganos pluripersonales son desplazados de la responsabilidad de la gestión y, fuera del caso del Consejo de Ministros, en el que se unifica la dirección política gubernamental, en la organización administrativa de los servicios quedan reducidos a un papel consultivo, de órganos de informe, estudio, propuesta. Es la gran regla de la Administración napoleónica: «Obra de unos es la acción, la deliberación y el consejo obra de muchos.» Esta revolución administrativa ha configurado a nuestra Administración, ordenada sobre esa pauta básica.

Y, no obstante, aparecía aquí una especie de Subconsejo de Ministros (aunque integrado orgánicamente dentro del Ministerio de la Gobernación) para la materia urbanística, el Consejo Nacional de Urbanismo, con poderes decisorios efectivos (la alusión del art. 198 a su papel consultivo, al lado de los rectores y resolutorios, se refiere

al supuesto de una decisión tomada por el Consejo de Ministros mismo, caso en el cual el Consejo Nacional de Urbanismo se limitaría a proponer e informar), que constituía una flagrante singularidad. Por una parte, porque la acción, el mando, la responsabilidad de la decisión y de la gestión se residenciaban en un colegio y no en un agente unipersonal; por otra, porque parecía intentarse mantener las competencias propias de cada Ministerio en cuanto tocasen a la materia urbanística (arg., arts. 45.2 y 198.3), pero canalizando su ejercicio a través de este órgano mixto; finalmente, porque aparecía una anómala Dirección General no dependiente de ningún ministro, no engarzada en una línea jerárquica monocrática, sino situada como órgano auxiliar y ejecutivo propio de un colegio.

Se nota aquí muy expresivamente cómo la singularidad del urbanismo como función pública rompe los esquemas administrativos tradicionales, aquí, en concreto, el organizativo.

2. Pero ese esquema diseñado por la LS de 1956 no llegó a funcionar nunca. Los órganos colegiados por ella constituidos requerían una reglamentación que comenzase por precisar, por de pronto, todos sus componentes. En fase de estudio de esas disposiciones secundarias, se produjo un hecho capital, la creación del Ministerio de la Vivienda por virtud del Decreto-ley de 25 de febrero de 1957, Ministerio al que se traspasan, entre otros servicios, los de urbanismo y, en concreto, la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo (a partir de ahora dividida en dos, según los respectivos epígrafes), que permanecía aún en el Ministerio de la Gobernación.

La trascendencia de esta creación ministerial para la organización del urbanismo ha sido grande. En un primer momento (primer Reglamento del Ministerio de 26 de abril de 1957) se prevé la coexistencia de los dos principios organizativos en conflicto, el monocrático, representado en el ministro y en un director general de Urbanismo a él subordinado, y el colegial, expresado en el Consejo Nacional de Urbanismo con sus poderes propios y en la Comisión Central que se prevé que subsistan por aplicación de la LS. Pero enseguida se nota la dificultad de esa coexistencia y el Decreto de 28 de junio de 1957 se presenta como una solución provisional: «En tanto se reorganizan y coordinan esos altos organismos», se atribuyen sus funciones al ministro de la Vivienda, simplemente. En un segundo Reglamento del Ministerio (Decreto de 23 de septiembre de 1959) se monta un gran «Consejo Nacional de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo» del que

se destacaría una Comisión Central de Urbanismo, organizaciones en las que parece buscarse un correlato con los órganos previstos en la LS a los que se dice «integrar» en aquéllos. Pero el modelo ministerial ha trastocado en realidad los papeles, puesto que tales colegios se configuran ya como simplemente consultivos, a la imagen de los Consejos de otros Ministerios (de Obras Públicas, Nacional de Educación, etc.), sin sombra ya de facultades decisorias. Como la supuesta «integración» de los colegios de la LS en los nuevos del Ministerio de la Vivienda podía ser equívoca, un Decreto de 28 de noviembre de 1959 aclara que se mantiene la atribución al ministro de las facultades que la LS reconocía a aquéllos «hasta que, publicada la oportuna disposición reglamentaria de la LS», queden aquéllos «válidamente constituidos» (no vale, pues, el flamante y solemne Consejo Nacional a estos efectos). La pugna de los dos principios organizativos, las vacilaciones que en esta pugna se aparecen, son claramente perceptibles en esta serie de disposiciones supuestamente provisionales.

La situación no se aclara definitivamente hasta que se aprovecha una Ley especial en materia urbanística, la de 21 de julio de 1962, sobre valoración de terrenos en expropiaciones en ejecución de Planes de vivienda y urbanismo, para incluir una disposición transitoria en la que se ordena publicar un texto refundido de la LS que habría de recoger el criterio de que las

«facultades de resolución de los órganos urbanísticos colegiados serán revisadas... teniendo en cuenta el carácter propiamente consultivo que deben tener las funciones de dichos órganos y la procedencia de la atribución de las competencias de resolución al ministro de la Vivienda y a los órganos y autoridades de este Departamento.»

Ese texto refundido no llegaría a dictarse, pero el triunfo del principio monocrático sobre el colegial quedaba definitivamente consagrado y el urbanismo integrado como un servicio más en el tradicional esquema ministerial de nuestra Administración Central.

(Hemos de advertir que el Ministerio de la Vivienda se integró por virtud del Real Decreto de 4 de julio de 1977 en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.)

3. Es evidente, no obstante, que ese retorno a las fórmulas ortodoxas de organización ha supuesto para el urbanismo algunas pérdidas significativas: la de su conexión orgánica en la Administración

Local, asegurada a través del Ministerio de la Gobernación, donde la LS había situado los órganos directivos urbanísticos, y la de su coordinación con los demás Ministerios y servicios con acción efectiva sobre el territorio (Gobernación: Sanidad; Obras Públicas: Transportes, Carreteras, Puertos; Aire: Aeropuertos; Agricultura: ICONA, IRYDA; Industria, Turismo, Fuerzas Armadas, etc.). Convertido en una Administración sectorial más, el urbanismo perdía la posibilidad de integrar a las demás bajo su perspectiva globalizadora; su misma eficacia padecía gravemente con ello.

El Ministerio de la Gobernación utilizará la situación para recobrar un núcleo inequívoco de competencias urbanísticas. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961, atribuye a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, bajo la presidencia del gobernador civil, el importante sector de actividad a que alude su título, que queda al margen de los órganos urbanísticos directos. La creación por Decreto de 5 de junio de 1963, de la Comisión Central de Saneamiento, en el marco del Ministerio de la Gobernación, consolida estas competencias, justificadas en el viejo título sanitario, que tanto ha pesado en la evolución del urbanismo, como vimos en el precedente capítulo, y que renace ahora insólitamente para romper la integración alcanzada tras tantos esfuerzos. Los demás Ministerios utilizan con largueza la libertad de actuación en materias urbanísticas que el artículo 45,2 parecía atribuirles. Un solo ejemplo, aunque expresivo: la localización del aeropuerto de Bilbao en el valle de Asúa, donde el Ministerio de la Vivienda había previsto la expansión de la ciudad y que ha dislocado gravemente esta expansión.

La desintegración del urbanismo no se ha producido, felizmente, porque la sectorialización de su organización administrativa central ha sido compensada bastante eficazmente por el mantenimiento a nivel periférico del principio de la coordinación plurisectorial que la LS había certeramente configurado (art. 201) y que se ha mantenido. Aludimos a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, en las que, a diferencia bastante notoria con lo propio de otras Administraciones periféricas ministeriales, se ha establecido la participación de otros Ministerios, como luego veremos, así como a los entes de grandes ciudades, igualmente organizados—también trataremos luego de ellos—sobre el mismo principio integrador.

La creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo por la Ley de 11 de junio de 1973 supuso otro duro golpe para la Administración

urbanística por la creación en su seno de una Dirección General de Planificación Territorial que, aparentemente, duplicaba la responsabilidad de la ordenación del territorio sin ventaja visible y contra la idea misma de una ordenación. La inmediata supresión de este Ministerio (Decreto-ley de 8 de enero de 1976) despejó de momento ese obstáculo, aunque subsiste el tema, planteado por los anteriores Planes de Desarrollo anteriores al IV, de la inmisión de la planificación económica en la planificación territorial, tema que la Ley de Reforma ha intentado resolver a través de la pieza técnica que es el Plan Nacional de Ordenación al que se confía «la determinación de las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica». El carácter aun meramente enunciativo de esta pieza técnica no permite exponer todavía las fórmulas coordinativas entre uno y otro objeto de planificación.

La Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975 (recogida hoy en el texto refundido de 1976) ha operado sobre esta realidad y ha intentado corregirla a través de una técnica precisa, la de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (arts. 6, 8 y 9), que intentan integrar toda la acción sobre el territorio procedente de cualquier centro público, y que por ello se declaran sin equívocos vinculantes para todos los Departamentos ministeriales (art. 57).

A su vez, la Ley intenta resolver hábilmente el problema orgánico de la coordinación dando relevancia al órgano gubernamental responsable por excelencia de esa función, al Consejo de Ministros, al que se atribuyen facultades propias en cuanto los problemas de coordinación se presentan (decisión sobre la formación de un Plan Director Territorial y su aprobación definitiva—art. 30—, suspensión de la vigencia de Planes por iniciativa de cualquier Departamento —art. 51—, formulación y ejecución de Programas de Actuación urbanística con destino a instalaciones de actividades productivas relevantes o de especial importancia y para la formación de polígonos industriales—artículo 149,2—, disconformidad entre Ministerios y Ayuntamientos respecto a licencias de construcción y suspensión de obras—art. 180—, etcétera); especialmente, el Consejo de Ministros está llamado a resolver siempre que el ministro de la Vivienda (hoy de Obras Públicas y Urbanismo, tras el Real Decreto de 4 de julio de 1977) disienta del informe preceptivo del órgano consultivo superior de carácter coordinador constituido ahora con el nombre de Comisión Central de Urbanismo, órgano donde están presentes los representantes de las demás

Administraciones interesadas (art. 211). Esta técnica (que aplica a este nuevo órgano consultivo lo previsto hasta el momento para las intervenciones del Consejo de Estado y del Consejo de Economía, art. 10, apartado 13, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado) resulta técnicamente bien configurada, porque eleva las eventuales discrepancias al órgano componedor supremo de la Administración periférica, la fórmula de las Comisiones provinciales de Urbanismo ha de ser, simplemente, la del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo con cualquier otro Ministerio, sino la de aquél con la mayoría de la Comisión Central de Urbanismo, en la que él mismo tendrá una participación, si no preponderante, sí muy destacada.

De este modo, el esfuerzo coordinador a nivel central (a nivel periférico, la fórmula de las Comisiones provinciales de Urbanismo ha quedado acreditada, habiendo previsto sólo la Ley de Reforma un retoque a su composición, disposición final cuarta, desarrollada hoy por el Real Decreto de 1 de septiembre de 1978) se sitúa preferentemente en ese nuevo órgano consultivo que es la Comisión Central y en el salto de la competencia integradora hasta el Consejo de Ministros cuando el conflicto de los distintos sectores administrativos o es virtual o se actualiza en discrepancias formales. La composición de la Comisión Central, remitida a normas reglamentarias, se ha especificado hoy por el Real Decreto de 2 de junio de 1978, sobre los criterios expuestos por el artículo 210 LS. En ella participan bajo la presidencia del subsecretario de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente y vicepresidencia de los directores generales de Urbanismo y de Ordenación Territorial y Medio Ambiente, representantes de los Departamentos ministeriales (Presidencia del Gobierno, Defensa, Hacienda, Interior, Industria y Energía, Transportes y Comunicaciones, Agricultura, Comercio, Turismo, Cultura, Sanidad y Seguridad Social) con categoría de directores generales, Corporaciones Locales (diez representantes de las Diputaciones Provinciales y Mancomunidades Insulares de Cabildos), representantes de Colegios Profesionales y Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y cinco expertos designados por el ministro de Obras Públicas y Urbanismo (más un representante de los entes preautonómicos que tengan competencias en materia de urbanismo). Estos son los miembros permanentes. Además determinados representantes *ad hoc*, en función de los asuntos que se informen: así al tratar sobre Planes directores territoriales de coordinación, los presidentes de las Diputaciones y los alcaldes de las capitales de provincia y

de sus Ayuntamientos superiores a 20.000 habitantes; los que designen, a solicitud del presidente de la Comisión, los Ministerios respectivos, con categoría de director general, para debatir de los asuntos de su especial competencia con función de asesoramiento; el Presidente puede convocar también a las autoridades o personal técnico que estime conveniente. La Comisión Central puede actuar en Pleno, en Secciones (que serán tres: de Ordenación del Territorio, de Planeamiento Urbanístico y de Régimen del Suelo y Disciplina Urbanística) y en Ponencias, éstas como órganos de preparación. A la Comisión se le asigna competencia de dictamen preceptivo en una serie de asuntos (Plan Nacional de Ordenación, Planes directores territoriales, Planes generales municipales de capitales y de municipios de más de 50.000 habitantes y cuando lo imponga otro precepto) y de dictamen facultativo siempre que el ministro de Obras Públicas y Urbanismo lo «tenga por conveniente».

Es especialmente relevante el cuidado de la LS en situar en este importante órgano coordinador a directores generales de otros Departamentos, lo que sin duda se toma de la positiva experiencia de COPLACO (Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid, creada por Ley de 2 de diciembre de 1963), porque ello supone una aportación virtual de las competencias decisorias propias de tales directores (los órganos activos más relevantes de la Administración Central, especializados por sus grandes sectores técnicos) al órgano común, aunque aquí éste no tenga sino funciones consultivas o preparatorias de la decisión final trasladada al órgano consultante, ministro de la Vivienda o Consejo de Ministros.

Toda esta técnica, que intenta acomodar las necesidades insoslayables de la coordinación de los distintos sectores administrativos en el urbanismo con la sectorialización de la organización de éste sobre la técnica de los órganos activos ministeriales comunes, nos parece bien concedida y sutilmente resuelta en el orden jurídico y en el plano práctico de la eficacia. Es más: en un orden abstracto, al menos desde la perspectiva de nuestros propios problemas administrativos, nos parece que la fórmula finalmente adoptada, tras la Ley de Reforma, resulta preferible a la fórmula inglesa de *an all embracing Ministry*, que engloba en un superministerio único la totalidad de los aspectos implicados en el urbanismo, el llamado *Department of Environment*, creado en 1970, como responsable de «*the whole range of functions which affect people's living environment*», de tal modo que ha reunido

bajo una sola autoridad los antiguos Ministerios de Transportes, de Obras Públicas y de Vivienda y Régimen Local. (Parece claro que esa experiencia ha jugado un papel en la integración del Ministerio de la Vivienda en el actual Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, realizada, como vimos, en 1977.) En último extremo, esa concentración, por extensa que resulte, tampoco resuelve todos los problemas de la coordinación, pues fuera de él quedan los Ministerios de Comercio, Industria, Educación, etc., las implicaciones territoriales de cuya actividad no pueden ser, al menos ocasionalmente, desdeñables, del mismo modo que, en último término, en el propio seno del superministerio subsisten las tensiones sectoriales de las especialidades que en él se han integrado.

V. ORGANIZACIONES GENERALES «VERSUS» ORGANIZACIONES ESPECÍFICAS «AD HOC»

Otra de las tensiones características en la organización del urbanismo es la que se expresa en el dilema organizaciones generales-organizaciones *ad hoc*.

La primera fórmula integra los problemas urbanísticos concretos en una organización general y abstracta, vocada a una pluralidad de fines y de misiones; por el contrario, la fórmula de las organizaciones *ad hoc* especifica una formación determinada para el tratamiento también singular de un determinado y conexo problema. Ejemplo de lo primero: la atribución de competencias urbanísticas a los entes locales, la cifra misma de las organizaciones con competencias generales (confróntese arts. 101 y 242-243 LRL), o al Instituto Nacional de Urbanismo, con competencia nacional y funcional (dentro de su sector de actividad) indiscriminada; ejemplo de lo segundo, el Canal de Isabel II, o la Comisión Coordinadora de Transportes de Barcelona (Ley de 26 de diciembre de 1957), o la Junta de Compensación del Polígono tal, o la Sociedad mixta para la urbanización de un lugar determinado.

El sistema organizativo del urbanismo comprende las dos fórmulas dichas. Por una parte, se residencia en organizaciones generales, Estado, regiones, provincias, municipios, entes institucionales permanentes con competencias no localizadas en un territorio concreto. Por otra, se especializan entidades para el tratamiento de problemas urbanísticos particulares y específicos. Este último sistema suele imponerse

como una necesidad técnica, bien cuando deben incorporarse interesados individuales o colectivos también específicos en una gestión determinada (caso de las Juntas de Compensación, de las mancomunidades o agrupaciones forzosas municipales, de las entidades metropolitanas, que por eso han de individualizar su régimen a través de estatutos particulares, que singularizan una regulación genérica), bien cuando la operación urbanística a realizar es especialmente compleja y su gestión requiere una especificación no compatible con su confusión en una actuación genérica y difusa.

A esto último se refiere el artículo 115 LS (hoy desarrollado por el Real Decreto de 2 de mayo de 1978) cuando autoriza al Estado y a las Entidades Locales (el Instituto Nacional de Urbanización tiene las mismas facultades, según el art. 4 de su Ley de creación, de 30 de julio de 1959) a constituir Sociedades Anónimas o Empresas de economía mixta para ejecutar Planes de ordenación. Aunque la LS no lo precisa, es obvio que también cabe constituir consorcios de Derecho público o entes institucionales filiales para esas gestiones separadas.

Debe decirse que esa formación de entes *ad hoc* parece inexcusable, y es común en todos los derechos, para la ejecución de Planes u operaciones urbanísticas de una especial complejidad y volumen. Una de las razones del escaso éxito de las pretendidamente expeditivas «actuaciones urbanísticas urgentes» (Decreto-ley de 27 de junio de 1970), que cinco años después de su puesta en práctica no han sido aún capaces de despegar como realizaciones efectivas, parece estar precisamente aquí, en su encomienda indiscriminada al Instituto Nacional de Urbanización, que gestiona simultánea e indiferenciadamente más de un centenar de actuaciones.

La técnica de «nuevas ciudades», a la que han querido aproximarse, aún con poco rigor, esas «actuaciones urbanísticas urgentes» (ACTUR), está en todos los sitios vinculada a esa técnica de las Administraciones *ad hoc*, las *Development Corporation* en Inglaterra, los *Etablissements publics d'Aménagement des Villes nouvelles (EPA)* en Francia, etc. Unos Decretos de 24 de julio de 1975, tardía e insuficientemente, intentan rectificar en las ACTUR de Barcelona, Madrid y Sabadell-Tarrasa esa gestión genérica y abrir paso a organizaciones específicas, aunque en la fórmula de Sociedades mercantiles de gestión. Esta gestión especializada es, sin duda, el único camino posible para impulsar la efectividad de gestiones tan vastas y, a la vez, la única forma también (aunque no necesaria, ni siquiera preferentemente, a través de fórmu-

las societarias privadas, como se ha entendido entre nosotros en los ejemplos dichos) de incorporar a interesados, que vamos a ver que es otro de los grandes temas organizativos del urbanismo.

VI. EL PROBLEMA DE LA INCORPORACIÓN DE INTERESADOS

1. Participación «*uti cives*»

A) *Participación en la formación de los Planes e instrumentos urbanísticos.*—Otro par de puntos dialécticos que polarizan otra tensión organizativa característica es el enfrentamiento entre gestión burocrática y la participación de interesados.

Indudablemente, el urbanismo actual es una técnica cada vez más compleja, que exige a su servicio unos equipos de expertos perfectamente preparados y con dominio de una pluralidad de técnicas. En algún sentido, como hemos visto más atrás, esta exigencia condiciona las propias reglas de distribución de competencias, en el sentido de que sólo aquellas Administraciones con capacidad suficiente para soportar esos equipos técnicos está justificado que reciban la competencia pública respectiva.

Pero al lado de ese componente técnico del urbanismo, resulta obvio también que los ciudadanos que son los destinatarios inmediatos del mismo, tanto en el sentido de las ventajas como en el de las limitaciones y las cargas, que van a ver su vida directamente afectada por las soluciones que los urbanistas propongan, deben tener también una participación activa en su formulación y en su crítica. Más atrás hemos aludido a la caracterización por H. LEFEVRE de un sustantivo «derecho a la ciudad», que sería el valor subyacente a esta facultad de participación activa de los ciudadanos en la configuración y orden de la misma. La cuestión es luego cómo y por qué técnicas se articula esa participación en la que el ciudadano actúa como tal, esto es, *uti cives*.

a) La fórmula más obvia es la de hacerlo justamente a través de las Administraciones Locales, cuya función básica viene a ser ésta de representar a todos los ciudadanos y decidir en las cuestiones que a todos conciernen. El Derecho de la organización responde a las exigencias de una autoadministración por los interesados de su círculo de problemas propios a través de la atribución de las competencias de gestión pública necesarias a una entidad de tipo corporativo, que

agrupa a dichos interesados y les asigna la condición de miembros activos del ente, con lo que se asegura que la voluntad final de este último se integre a través de la integración de la voluntad de todos sus miembros, mediante unos u otros procesos representativos. Una Administración Local es una corporación territorial, que integra a todos los habitantes de un territorio o término determinado, a la que se apodera con competencias para decidir y gestionar las cuestiones que a dichos habitantes interesan y la voluntad de cuya organización se integra a partir de la voluntad de dichos habitantes. Esta es, precisamente, la base de que en la organización del urbanismo el reconocimiento de una competencia municipal (o sino provincial) relevante sea insoslayable, porque, como ya se notó más atrás, pocos contenidos como el urbanismo podrán calificarse como de interés local —aunque no sólo local, en las circunstancias actuales, como también se observó—. Esa competencia municipal encauza, pues, el primario derecho participativo de los vecinos en la ordenación de su entorno propio.

b) Sin embargo, aun dando a esa intervención municipal un papel relevante, se estima que la participación ciudadana en el urbanismo no debe concluir en la simple elección de concejales para que éstos decidan todas las cuestiones en su nombre. Al lado de eso, se reserva una participación directa a los ciudadanos como tales, para que expresen sus demandas, formulen sus juicios desde sus personales experiencias o aspiraciones, orienten a los planificadores hacia los órdenes reales de necesidades y les hagan presentes dificultades más o menos ocultas, etc. A este interés informativo de una participación de ese carácter se une el interés también de que los instrumentos urbanísticos se enraícen en quienes han de vivirlos, se apoyen en un consenso más o menos virtual o difuso que sólo puede venir de su adaptación a las necesidades y exigencias reales expresadas por los interesados y del hecho de que éstos participen de alguna manera en su formulación.

Este tipo de participación directa de interesados la LS lo cifra en una técnica quizás en exceso simple, la llamada «información pública», a que somete todo proyecto de instrumento urbanístico de ordenación (arts. 41 y 43). La información pública llama a cualquier ciudadano para que pueda expresar su opinión sobre el proyecto, formulando propuestas o expresando necesidades, directrices, dificultades, alternativas, etc. Dentro del procedimiento de formación de los Planes, que más adelante habrá de estudiarse, ese trámite de información pública

se inserta tras la llamada «aprobación inicial», que es en realidad la toma en consideración de un simple proyecto técnico, y antes de la «aprobación provisional», en la cual se recogen ya las observaciones suscitadas en la información, se depuran y se forma tras ello el proyecto definitivo, que es sometido seguidamente a la aprobación superior y última («aprobación definitiva»).

La verdad es que esta fórmula de participación ciudadana no es demasiado eficaz. La información pública se anuncia sólo en los «Boletines Oficiales», que no suele ser lectura corriente, de modo que no es infrecuente que pase del todo inadvertida, al menos para una mayoría de la población, lo que incluso es deliberadamente buscado a veces por los administradores, que a ese efecto demoran la publicación de los edictos hasta las fechas de vacaciones. En segundo término, el plazo en que está abierto el período de alegaciones es sumamente corto, un mes (quince días en el procedimiento urgente del art. 43), especialmente cuando se trata de ordenaciones de alguna complejidad (Planes generales, Planes parciales, Normas subsidiarias), de modo que se hace normalmente imposible formular estudios o propuestas alternativas.

La Ley de Reforma ha sido consciente de esa insuficiencia y en la disposición final decimocuarta estableció una regla, que el texto refundido ha recogido en el párrafo 2 del artículo 4: «En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico los órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares». El precepto legal no es muy feliz, porque parece más bien una admonición o un consejo que un régimen de participación garantizado, pero se apunta ya a dos innovaciones respecto del régimen de la pura información pública, un derecho de iniciativa y una participación a través de asociaciones voluntarias o privadas. Esto último parece referirse al fenómeno de las Asociaciones de barrio, muy desarrollado últimamente en las grandes ciudades para suplir las carencias de la Administración municipal, demasiado abstracta y alejada, Asociaciones entre cuyas misiones más características está la reivindicativa en materia urbanística y de servicios. (El reciente Reglamento de Planeamiento Urbanístico, de 23 de junio de 1978, que desarrolla la LS, ha intentado hacer efectivas esas formas de participación, artículo 116 y siguientes, aunque quizás de forma no demasiado eficaz.)

La conveniencia de intensificar el sistema legal participativo parece clara. Podrán leerse con provecho las recomendaciones que sobre esto mismo, idéntico tema del reforzamiento de la participación pública en el planeamiento formuló la *Royal Commission Skeffington* (por el nombre de su presidente) en Inglaterra en 1969. Habría que establecer, a nuestro juicio, como mínimo:

- Una encuesta pública previa antes de formular ningún proyecto, como paso previo informativo para recoger situaciones, demandas, aspiraciones, obstáculos, al nivel, por lo menos, de la documentación informativa que se requiere para la formulación de planes y para evitar planteamientos iniciales puramente abstractos; estas encuestas deben ser llevadas a través de citaciones y de reuniones directas y no por simples y abstractos edictos; en la práctica inglesa, por ejemplo (*public local inquiry*), pueden encontrarse fácilmente sugerencias que, por lo demás, los métodos de investigación social hoy en uso permiten formalizar sin grandes dificultades (en este sentido, la resolución de esta fase de sugerencias previas en otro trámite formal de información pública, como hace el artículo 116 del Reglamento de Planeamiento, parece escasamente feliz).
- Robustecer los avisos de informaciones públicas a través de la prensa diaria (hoy, ya, así lo impone el art. 128.2 del Reglamento de Planeamiento) y con ampliaciones de los plazos hoy previstos para las ordenaciones de una mínima complejidad.
- Completar las informaciones públicas con citaciones, por una parte de entidades locales menores y de Asociaciones de barrio o de materias urbanísticas, que a este efecto podrían registrarse sin esfuerzo; por otra parte, de entidades de otro carácter (Cámaras, Hermandades, Sindicatos, etc.), cuyos intereses rozan el tema de la ordenación del espacio; finalmente, en el caso de ordenaciones territorialmente limitadas, con citaciones personales de propietarios, como hoy la LS impone sólo en el caso de los Planes y proyectos de iniciativa particular (art. 54), pero que no parece difícil justificar que ha de extenderse en ciertos casos a los de iniciativa pública.
- Finalmente, el reconocimiento (que el citado art. 4.2 LS expresamente contiene) de una facultad de iniciativa ciudadana, dentro de ciertos límites objetivos a fijar para promover la revisión o cambio de las situaciones urbanísticas existentes.

Conviene notar que ese tipo de participación directa o a través de Asociaciones reivindicativas suele tener con frecuencia, o bien el carácter de una afirmación egoísta de intereses privados (así los propietarios a quien el proyecto informado reserva una zona verde la repudian sistemáticamente), o bien un tono contestatario idealista que no siempre propugna fórmulas viables. Este tipo de conflicto entre el Plan y esas dos reacciones características del público es perfectamente conocido y por ello conviene afirmar, para concluir este tema, que en último extremo y sin perjuicio de las funciones evidentemente positivas, que ese tipo de participación ciudadana proporciona normalmente, el juicio de los representantes del público entero, que son institucionalmente los representantes municipales, ha de tener en estas situaciones un valor prevalente. El *report Skeffington* lo subrayaba certeramente, tras estimular toda suerte de participaciones ciudadanas directas: «La responsabilidad en la preparación del Plan es, y debe continuar siendo, la responsabilidad de la autoridad local.» Un régimen sistemático de participación directa del público no es una alternativa razonable a un régimen local institucionalizado a través de representantes permanentes del pueblo.

B) *Participación ciudadana en la fiscalización de la observancia de la normativa urbanística.*—El «derecho a la ciudad» se manifiesta también en un interés por que las ordenaciones urbanísticas se cumplan, tanto por los demás ciudadanos como por las propias autoridades encargadas de la decisión y la gestión.

Para obviar a radice el peligroso tema del interés para recurrir, cuya ausencia podría generar peligrosas «zonas muertas» de decisión inmunes a toda fiscalización judicial, la LS estableció desde su primera redacción, con elogiada lucidez, el principio de la «acción pública», hoy artículo 235, que dispone:

«Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas.»

Este precepto dispensa, pues, de la necesidad (común en todo el sistema de justicia administrativa: artículos 113 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 28 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa) de invocar en la materia urbanística un derecho o un interés afectados por el acto o disposición que se impugnan, incluso

el interés genérico de la vecindad en el término municipal a que ese acto o disposición producen sus efectos. Cualquier ciudadano, pues, puede impugnar cualquier acto o disposición de cualquier autoridad siempre que haga referencia a la legislación urbanística o a sus instrumentos aplicativos. El recurrente actúa aquí, pues, no en defensa de sus posiciones o intereses personales, sino en abstracta defensa de la legalidad, *uti cives*, por tanto, como ciudadano abstracto a quien el orden de la ciudad importa, como defensor de la legalidad, como Ministerio público, aunque descentralizado y asumiendo sus propios riesgos personales en el proceso (pago de sus costas judiciales y, eventualmente, de los de la otra parte si el Tribunal condena en costas —artículo 132 de la Ley de la Jurisdicción—; pago de las indemnizaciones por perjuicios derivados de eventuales suspensiones indebidas —artículo 124 de la misma Ley—, etc.).

2. *Participación de interesados «uti dominus»*

En el supuesto que ahora vamos a examinar los interesados participan en el proceso público urbanístico no ya en cuanto ciudadanos abstractos, sino en cuanto propietarios directamente afectados por el mismo.

Los propietarios de suelo o edificaciones situadas en una zona ordenada por un Plan reciben de éste una efectividad directa sobre sus propiedades, cuyo contenido y alcance se estudiará más adelante. Por eso mismo, los propietarios tienen una posición jurídica singular en el Derecho urbanístico, posición que a la común de todo ciudadano añade matices propios muy destacados.

En general, los propietarios de suelo urbano y urbanizable están directamente afectados por un sistema de cargas con las que se compensan los beneficios que del Plan extraen; esas cargas básicas las enuncian los artículos 83.3 y 84.3 LS así: ceder gratuitamente parte de sus terrenos para viales, parques, jardines y determinados servicios (los de suelo urbanizable, además un 10 por 100 del aprovechamiento medio que les corresponda), costear la urbanización, edificar. Estas cargas dan lugar a un complejo sistema de relaciones que más adelante nos corresponderá estudiar, pero a la vez individualiza su participación en el proceso de ejecución de los Planes, como se comprende, de una manera destacada.

Con independencia de que a cada propietario alcanza una responsabilidad propia en el cumplimiento de esas cargas en la fase de

ejecución, la LS ha arbitrado unas fórmulas de participación colectiva de los mismos para sostener bajo una actuación conjunta sus intereses propios. Estas fórmulas son sobre todo tres:

- Formulación de proyectos de reparcelación cuando alcancen dos tercios de los interesados y el 80 por 100 de la superficie reparcelable (art. 98.3).
- Ejecución directa de la urbanización por los propietarios del sector o polígono, integrados al efecto, si fueran varios, en una entidad corporativa llamada Junta de Compensación (artículo 126 LS).
- Asociaciones administrativas de propietarios para colaborar en la ejecución de las obras de urbanización o en su mantenimiento fuera del sistema de compensación (arts. 131,3 LS y 38 y ss. del Reglamento de Reparcelaciones).

El fenómeno de ese tipo de peculiares entidades corporativas que integra a los propietarios habrá de estudiarse más adelante.

3. Participación «uti gestor»

Finalmente, se presenta otro fenómeno de participación de interesados ya diferente, el de aquellos que asumen un papel cualificado de gestores en la formación o en la ejecución de Planes de urbanismo.

La Ley contempla las siguientes especies de ese supuesto específico:

1.^a El caso de formación de Planes: cualquier persona privada puede tomar la iniciativa de redactar Planes municipales, comarcales, especiales o proyectos de urbanización, sin perjuicio de que la autoridad pública competente será libre de aprobarlos o no; una autorización previa del Ayuntamiento será precisa para que se les faciliten elementos informativos por los organismos públicos y para penetrar en fincas particulares según la técnica de las ocupaciones temporales de la LEF (art. 52 LS); la Ley prevé el supuesto de que los particulares que tomen esta iniciativa vayan a ser ellos mismos los urbanizadores para gravarles con una serie de exigencias singulares (art. 53.2); la tramitación de estos Planes será la común, añadiendo la obligación de una citación personal de todos los propietarios afectados (art. 54).

2.^a Caso de la ejecución de Planes mediante el sistema de expropiación a través de concesiones administrativas, que se otorgarán

mediante concurso, en cuyas bases se fijarán los derechos y obligaciones del concesionario (art. 114.2).

3.^a Caso de la incorporación de socios privados a Sociedades de Economía mixta formadas por el Estado o las Entidades Locales para la ejecución de los Planes (art. 115 y Real Decreto de 2 de mayo de 1978).

4.^a Caso de la incorporación de empresas urbanizadoras a las Juntas de Compensación constituidas, según hemos visto, por los propietarios (art. 127.2).

5.^a Finalmente, y quizá el más calificado, el caso de quienes, previo concurso público, formen y ejecuten los Programas de actuación urbanística en el suelo urbanizable no programado (arts. 146 y ss.).

De las particularidades de estos tipos de colaboración privada deberá tratarse cuando se hable de los sistemas de formación de Planes o de ejecución de los mismos en que, respectivamente, se insertan.

* * *

Tras la exposición que precede, en que hemos intentado presentar dinámicamente los principios que animan el cuadro organizativo del urbanismo (urbanismo como función privada o como función pública; municipios *versus* instancias supramunicipales, y especialmente el Estado; competencias compartidas frente a competencias exclusivas; órgano colegiado central coordinador *versus* órgano monocrático sectorializado; organizaciones generales *versus* organizaciones *ad hoc* o específicas por operación; gestión burocrática y participación de interesados), sería el momento de exponer el resultado de sus respectivas tensiones recíprocas, esto es, el organigrama final en que, en el momento presente, ese cuadro se expresa en el Derecho español. Pero ésta es ya una tarea diversa, que no es el momento de realizar aquí.

JURISPRUDENCIA

