

IV. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO. COMPETENCIAS NACIONALES, REGIONALES Y MUNICIPALES. SISTEMA DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO. COORDINACION ADMINISTRATIVA

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA
Profesor de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

1. *La incidencia del urbanismo en la organización administrativa*

Me toca a mí hoy plantear el tema de cómo el urbanismo contemporáneo con su enorme dinamismo incide sobre las viejas estructuras administrativas. Una actividad tan relevante, tan animada de fuerza creciente, no ha podido dejar de afectar, en efecto, de manera decisiva, los esquemas tradicionales de la organización administrativa, hasta el punto que constituye sin ninguna duda el urbanismo contemporáneo uno de los campos de experimentación más relevante del derecho organizativo de la Administración. Es más, en muchos países las exigencias funcionales de un urbanismo sano están llevando a la transformación de estructuras que se creían en cierto modo intocables, herencia de la historia, las viejas estructuras de la Administración local. El caso más ilustrativo es el caso inglés, donde al hilo justamente de las exigencias funcionales de la temática urbanística, se ha transformado el famoso y justamente estimado sistema local inglés que de esta manera ha puesto en condiciones de aportar precisamente todas sus funcionalidades positivas al tema capital del urbanismo, que se considera uno de los aspectos básicos de las responsabilidades públicas de nuestro tiempo.

Para explicar esta enorme incidencia del urbanismo en el aparato organizativo, vamos a exponer un sistema de tensiones dialécticas, que se expresan, a mi juicio, en seis pares de conceptos dialécticos, conceptos dialécticos como conceptos contrarios que crean un campo de tensión y que provocan equilibrios

normalmente temporales, compromisos, situaciones que sólo con cortes diacrónicos convencionales pueden explicarse como un sistema, aunque esté en realidad constantemente en movimiento. Me parece que es un método adecuado para explicar este papel predominante que el urbanismo está llamado a tener y está teniendo ya en la organización administrativa contemporánea, porque el urbanismo es en sí mismo una enorme fuerza dinámica.

Esos seis pares de conceptos son, por una parte, el urbanismo como función pública o como facultad privada, primero; segundo, el urbanismo como apoderador de competencias municipales precisamente, o bien, de instituciones políticas superiores al municipio, en segundo término; tercero, el urbanismo ordenado con la técnica de las competencias exclusivas o con la técnica de las competencias compartidas o concertadas; cuarto, la configuración de los órganos gestores del urbanismo como órganos colegiales, o bien, como órganos monocráticos (recordemos que órgano colegial, o colegiado, es el que se compone de una pluralidad de titulares físicos; órgano monocrático es aquel que encarna en una persona individual única); en quinto lugar, el contraste dialéctico entre la atribución del urbanismo a organizaciones generales o a organizaciones específicas configuradas *ad hoc*, para tareas concretas, y finalmente, sexto punto, el gran contraste que tiene hoy en la inquietud, en la sensibilidad política contemporánea un lugar predominante, entre la gestión burocrática del urbanismo, con su riesgo de la tecnocracia, y el sistema de participación directa de ciudadanos o de interesados.

Voy a exponer este juego de contrastes dialécticos en términos generales, pero como jurista positivo que soy y no como filósofo social, al hilo de un derecho positivo que me es familiar, el derecho positivo español. No obstante, creo que del planteamiento precisamente en estos términos generales pueden extraerse también algunas consecuencias generales que puedan ser útiles para otros derechos.

2. *El urbanismo: ¿función pública o resultado de facultades privadas?*

El primer contraste dialéctico, según este programa, es el decidir si el urbanismo se configura como una función pública o como el resultado de un conjunto de facultades privadas. Desde los orígenes históricos han surgido técnicas urbanísticas que implican necesariamente ciertas decisiones del poder público, originariamente de los municipios; la técnica de las alineaciones, la técnica de las limitaciones a la propiedad, la técnica de las relaciones de vecindad y de las servidumbres urbanas. Pero esta actuación pública se presentaba como un simple encauzamiento extremo de unas facultades privadas de base, que eran las sustantivas en el proceso urbanizador. Esas facultades privadas han

sido facultades que arrancan del derecho de propiedad del suelo de los propietarios privados. Siempre que el propietario privado respetase esas mínimas determinaciones públicas de alineaciones, servidumbres o relaciones de vecindad, allí donde existen, que tampoco normalmente existían más que en lugares urbanos ya consolidados, respetando ese mínimo de determinaciones públicas, repito, el propietario era absolutamente libre para edificar o no edificar, edificar más alto o más bajo, parcelar su finca, inicialmente afecta a un destino rústico, en unidades urbanas, aprovechar su propiedad en la forma que quisiera y le conviniese. Los propietarios eran, pues, los verdaderos protagonistas del proceso urbanístico. Hoy ese sistema está radicalmente superado. Las decisiones básicas sobre el urbanismo han quedado disociadas del derecho de propiedad privada del suelo y atribuidas a un centro que no se legitima ya como propietario, sino como titular del poder público y responsable del orden colectivo, a la Administración.

Esta es la esencia misma del derecho urbanístico contemporáneo. En nuestro viejo Código Civil, que va a cumplir pronto un siglo, de 1889, hay un artículo que explica bien esta transformación radical del derecho urbanístico, el artículo 350, que dice: "...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, salvas las servidumbres y con sujeción a lo dispuesto en... los reglamentos de policía...". "Las obras que le convengan"; hoy realmente esto no es aceptado por los derechos urbanísticos de ningún país y por supuesto de los países donde rige el sistema de propiedad privada.

Lo que los juristas anglosajones llaman los "development rights" y lo que con un latinismo tomado del viejo Derecho romano tendemos a llamar en España el "ius aedificandi", la facultad de poner algo sobre el suelo que tenga una trascendencia urbanística, sea una construcción, sea un simple uso del suelo, es una facultad que se ha separado definitivamente de la titularidad dominical para pasar a ser el contenido de una función pública. Esto que hoy vemos obvio, sin embargo, en España, en nuestra patria tiene una fecha absolutamente reciente, aunque hoy tiende a verse ya como algo derivado de la naturaleza de las cosas. Esta es la gran obra precisamente de nuestra primera gran ley urbanística, sin perjuicio de los precedentes que remontan a tiempo muy antiguo. La primera gran ley urbanística moderna dictada en España, la Ley del Suelo, de 1956, de la que están ustedes oyendo hablar desde ayer a todos los expositores. Esto ha supuesto un giro decisivo, un verdadero giro copernicano, y en el mismo justamente está la base del derecho urbanístico contemporáneo. El principio es de fácil, de elemental justificación. La localización de una ciudad, su extensión, su configuración, su magnitud, no son, ni pueden ser hechos privados; son hechos colectivos, primarios, quizás el hecho

colectivo por excelencia de la sociedad humana; son hechos que, por consiguiente, interesan a la colectividad entera, que condicionan la vida comunitaria y personal de todos los miembros de esta colectividad. Esto es claro, por lo que hace a la disposición de determinados servicios cuyo carácter de servicio público es absolutamente inequívoco: vías públicas, servicios sanitarios, transportes colectivos, enseñanza, asistencia social, suministros públicos (luz, electricidad, agua, teléfono, gas), etc., etc.

Pocos hechos colectivos de más bulto que el hecho, simplemente físico, de una concentración urbana. Reconocer, como todavía pretende el artículo 350 de nuestro Código Civil, de que antes he dado lectura, que este hecho colectivo sea decidido únicamente por los propietarios del suelo, según lo que a ellos "convenga", es realmente atribuir a estos propietarios del suelo una decisión sobre el hecho colectivo, y colectivamente relevante como pocos, que es la configuración de la ciudad. Por una parte el reconocer ese formidable poder privado es consagrar la anarquía urbanística más absoluta. Este hecho en tiempos históricos ha podido estar oscurecido por el ritmo pausado del desarrollo urbano, pero hoy es patente ante el frenético proceso de urbanización contemporánea. Hoy, como instrumento de este proceso se dispone de técnicas de transformación territorial, de incidencia territorial cada vez más incisivas, más enérgicas, más destructivas correlativamente, de modo que dejar la decisión de los hechos urbanos a la libre conveniencia de unos cuantos propietarios de suelo, no conduce a ningún urbanismo positivo, sino al caos, a la anarquía, a la faz terrible que las ciudades modernas nos han ya acostumbrado a conocer. Por otra parte, desde el punto de vista político, esta atribución de facultades de decisión a unos cuantos propietarios privados sobre inequívocos hechos colectivos es un sistema políticamente insostenible. Equivale a una perduración de lo que en la historia de las formas políticas se ha llamado el sistema censitario, es decir, el reconocimiento exclusivo del derecho de voto al censo de propietarios, cuando es obvio que la ciudad no se compone sólo, ni siquiera primordialmente, de propietarios de suelo, que además tienen entre sí interés en contrate, sino que se compone de un conjunto de ciudadanos, nunca mejor dicho, de miembros activos de la ciudad, que como tales, según una famosa expresión de Henry Lefèbvre, tienen un verdadero derecho a la ciudad; un derecho quizás olvidado en las tablas de derecho convencionales, pero cuya sensibilidad para el ciudadano contemporáneo ha tomado la delantera, podemos decir, a su articulación técnica.

Si todos los ciudadanos tienen derecho a la ciudad, es de todos, de todos debe ser la decisión del hecho colectivo de la ciudad. Esto quiere decir que esta decisión debe residenciarse en organizaciones públicas que representen a la totalidad de los ciudadanos, y a estas organizaciones públicas deben encomen-

darse las decisiones trascendentales para la configuración de la ciudad. Esto es lo que intentamos decir cuando afirmamos enfáticamente que el urbanismo contemporáneo ha dejado de ser el resultado de un conjunto de facultades privadas, las que lucen en el sistema de los códigos civiles que reconocen el carácter absoluto de la propiedad, para disociar la determinación pública de configuración de la ciudad de ese derecho de propiedad del suelo y atribuírsela, como una verdadera competencia pública substantiva, a las organizaciones políticas que representan al común de los ciudadanos.

La segunda de las grandes opciones, de las grandes tensiones dialécticas que configuran el sistema organizativo del urbanismo contemporáneo, es la siguiente: supuesto que, en efecto, las decisiones urbanísticas hay que separarlas de la titularidad dominical de los propietarios del suelo y atribuírselas a organizaciones inequívocamente públicas representativas del común de los ciudadanos, ¿cuál ha de ser el nivel de esta organización pública a la que habrá de atribuirse las decisiones básicas sobre el urbanismo?

Esta organización ¿ha de ser el Municipio, como toda la tradición secular del urbanismo nos enseña o, por el contrario, debe residenciarse en niveles supramunicipales, en instancias políticas superiores a la instancia municipal? Esta es la oposición con la que en este momento vamos a enfrentarnos.

Toda la tradición multiseccular del derecho urbanístico, referida a simples decisiones públicas de encauzamiento de las decisiones privadas (alineaciones, relaciones de vecindad, servidumbres urbanas), expresada tradicionalmente en todo nuestro mundo hispánico a través de la técnica de las ordenanzas municipales, hacía del municipio el protagonista público por excelencia del urbanismo, protagonista además exclusivo.

En España este sistema, que es también el sistema tradicional, intenta, después de haber sufrido ya algunos embates a lo largo de la legislación del siglo XIX, una espectacular reminiscencia ya en nuestro siglo en el Estatuto Municipal de 1924, un Estatuto animado de un cierto romanticismo municipal; un Estatuto cuyos méritos en el orden de la construcción del régimen local español no son desdeñables, pero que, sin embargo, cuando se dicta ya es un poco anticuado en sus concepciones, justamente como tributario que es de este romanticismo municipal. Los redactores del Estado tienen la creencia de que, sencillamente, con el reconocimiento de autonomías municipales plenas, todos los problemas colectivos que afectan a la vida local, y especialmente el problema urbanístico, encontrarían una taumatúrgica solución.

Por ello en este sistema de 1924, el urbanismo se define como una competencia exclusiva del municipio; el Estado se reserva únicamente una tutela

de la actividad municipal cumplida desde una perspectiva sectorial determinada, la perspectiva sanitaria únicamente, en defensa de los intereses globales sanitarios cuya relevancia excede de los términos municipales. El Estado puede intervenir con actos de tutela (la tutela presupone naturalmente una actividad principal cumplida por el ente tutelado, aquí por los municipios). Frente a este sistema, la Ley del Suelo, de 1956, a la que me acabo de referir, postula otro radicalmente diferente, rompe este sistema de municipalismo exclusivo y atribuye inequívocamente una participación directa, incluso relevante, ya veremos luego las condiciones de medir esta relevancia, en favor del Estado.

En este sentido se ha hablado entre nosotros de que la Ley del Suelo, de 1956, ha producido una estatalización del urbanismo. Lo primero que tenemos que examinar para ventilar este contraste dialéctico municipalismo-instancias municipales, es si está justificado o no está justificado esa elevación de nivel competencial que ha efectuado la Ley del Suelo. No parece difícil hacerlo, a la vista de las peculiaridades del urbanismo contemporáneo.

El urbanismo contemporáneo no acaba en la ciudad, que es la que le ha dado su nombre, entre otras cosas porque las ciudades ya no son tampoco bloques cerrados, incluso limitados físicamente por una muralla, por una cerca, sino que son nebulosas urbanas, regiones urbanas con límites prácticamente indiscernibles sobre el mismo suelo (ustedes me parece que tienen ese problema planteado en la propia ciudad de Caracas, que por su dinámica propia ha roto los límites municipales, o políticos en el caso del Distrito Federal, que inicialmente fueran trazados).

Por otra parte, hoy es cada vez más claro que los sistemas urbanos tienen que ser integrados en una visión global del territorio, en lo que se llama la ordenación del territorio y esas perspectivas macroubanísticas, regiones urbanas, ordenación del territorio, exceden de las posibilidades simplemente físicas del municipio, que es una parte más de esos vastos sistemas de asentamiento que el urbanismo contemporáneo nos presenta.

La óptica puramente local que los municipios están en condiciones de dar a la resolución de esos problemas macroubanísticos suelen ser una óptica disfuncional, por lo menos globalmente considerado (esta reserva la recogeré inmediatamente). Este juicio, sin embargo, no debe desapoderar toda participación municipal en el urbanismo, pero sí rompe por sí solo el principio de que el urbanismo tenga que ser una competencia municipal exclusiva. Los municipios tienden a ver como un beneficio o como una meta el desarrollo urbano intenso, porque aumenta las posibilidades vitales de sus vecinos, porque les ayuda a saltar sobre el círculo de subdesarrollo y de miseria que con toda frecuencia sufren los asentamientos urbanos pequeños, y esto se ve perfectamente en los

municipios que circundan las grandes ciudades, que intentan a toda costa salir del arcaico nivel rústico y acceder al nivel metropolitano como una meta de redención colectiva.

Una consagración completa del monopolio municipal conduciría precisamente a renunciar a una de las perspectivas indeclinables del urbanismo actual, que es esa perspectiva macroubanística, esa perspectiva que tiene necesariamente que situar los sistemas urbanos en contextos más amplios que el inmediatamente afectado por la obra de que se trate.

La localización industrial, la ponderación entre espacios urbanos y no urbanizables; el mantenimiento y la defensa de espacios naturales; la concentración urbana como un hecho y su articulación necesaria con núcleos existentes o futuros; las grandes infraestructuras, autopistas, ferrocarriles, grandes servicios, etc., que atienden a núcleos diversos y los relacionan, son elementos absolutamente básicos del planeamiento y que no son de ninguna manera dominables desde una única perspectiva municipal. No lo son, porque territorialmente los planteamientos de estos grandes intereses exceden ya la propia localización física de los municipios, los términos municipales estrictos. No lo son, porque los municipios no cuentan con recursos, ni técnicas, ni financiamiento para abordar esos grandes sistemas de infraestructuras y para los cuales las concentraciones urbanas son con frecuencia negativas. No lo son, en fin, porque además la inmediata cercanía de las instancias municipales a los intereses concretos suelen ser muchas veces una tentación a la arbitrariedad y a la ventaja de grupos o personas singulares. Frente al romanticismo municipal, hay que decir rotundamente que el municipio ha quedado definitivamente superado como una instancia exclusiva del urbanismo, incluso como una instancia predominante.

La segunda cuestión es entonces: ¿y cuál debe ser la instancia superior al municipio con la que deben apoderarse las grandes competencias urbanísticas?

Nuestra Ley del Suelo, de 1956, decidió que esa instancia supramunicipal fuese el Estado, criterio discutido y que veremos inmediatamente que ha sido corregido por la reciente Constitución de 1978, pero que en la situación concreta en que la Ley del Suelo se dicta, 1956, con su estructura política concreta donde la instancia regional no está institucionalizada, donde existe un Estado de tipo centralizado francés, casi puro, con una instancia central o estatal conectada directamente, sin otro nivel de autonomía local, con el municipal (porque el nivel provincial tenía un contenido autonómico ínfimo), en ese momento probablemente no tenía el legislador otra opción.

Ahora bien, en teoría abstracta y en países, como es el caso de ustedes, de estructura federal o de estructura regional, la cuestión es planteable de dis-

tinta manera. La instancia natural supramunicipal para residenciar las grandes decisiones urbanísticas parece, en efecto, la región. La estructura regional del urbanismo contemporáneo no es discutible. La estructura regional ha hecho que en prácticamente en todos los países de sistema federal o de sistema regional la competencia principal del urbanismo pase, del viejo protagonismo exclusivo del municipio a los Estados miembros, a las regiones, y así lo ha dispuesto también la Constitución española de 1978, que, como saben ustedes, ha decidido, ejerciendo una opción política fundamental y que es nuestro gran reto político contemporáneo, construir un Estado que no es llamado federal, que no sigue los dogmas del Estado Federal, pero que es parafederal o cuasi-federal. Estado regional es una expresión que se ha eludido, y hoy se emplea un término más bien bárbaro, Estado de las autonomías territoriales, pero que intenta justamente potenciar ese nivel intermedio al que en nuestra Constitución se llaman las comunidades autónomas o regiones.

Estas comunidades autónomas, no son construidas inmediatamente por obra de la Constitución, sino que requieren para su montaje una pieza intermedia, que son los llamados Estatutos de Autonomía. La Constitución delinea un cuadro determinado de competencias regionalizables dentro de las cuales el Estatuto tiene que precisar las que asumen las comunidades autónomas que el propio Estatuto organiza, sin perjuicio de que otra de las listas son aquellas competencias que quedan como competencias en principio exclusivas del Estado. Hay dos grandes listas competenciales en nuestra Constitución, por una parte la del artículo 148 que especifica: "Las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias..."; esa asunción de competencia debe hacerse precisamente a través de la pieza intermedia del Estatuto de Autonomía; y por otra parte, la lista del artículo 149, que enuncia otra larga lista como de "competencia exclusiva del Estado" sobre las distintas materias, esta lista segunda, sin perjuicio de ciertos matices que no son ahora del caso, constituyen el límite de las competencias que no son asumibles a través de los Estatutos por las comunidades autónomas.

Pues bien, dentro de estas dos listas, la ordenación del territorio y el urbanismo y la vivienda aparecen como una competencia totalmente regionalizada en el Nº 3 del artículo 148. No hay aquí ninguna salvedad explícita. ¿Habría que entender, en este sentido, que los constituyentes españoles se han colocado resueltamente rectificando el criterio estatalizador de la Ley de 1956, en la línea de considerar que la perspectiva natural del urbanismo es la perspectiva regional? ¿Quiere decirse que el Estado central ha de verse desapoderado de toda responsabilidad en el gobierno del urbanismo? Creemos que no. Este es un punto todavía sin resolver en derecho español. En este momento el tema está todavía abierto, precisamente porque el sistema de las autonomías territoriales

no está construido directamente por la Constitución, sino que está delimitado por estos Estatutos de autonomía, de los cuales sólo se han dictado dos hasta la fecha, el Estatuto catalán y el Estatuto vasco, que en este momento tienen apenas un año, y se están discutiendo aún los Estatutos de otras comunidades.

Entendemos que el Estado, y esto es muy importante para los países de estructura regional o federal, debe de mantenerse, en efecto, una reserva de competencia inexcusable, sin perjuicio de reconocer un protagonismo destacado a las entidades regionales, entidades regionales que nutren su nivel competencial absorbiendo las funciones del Estado y no de los municipios. Esto es importante, por lo menos dentro del sistema de nuestra propia Ley del Suelo, de 1956, reformada en 1975. Pero en todo caso, repito, el Estado central tiene que mantener una reserva última de competencias urbanísticas primero, por el Estado central conserva competencias en sectores o servicios determinados cuya incidencia territorial es absolutamente clara; por ejemplo, en derecho español, puertos y aeropuertos de interés general, ferrocarriles no locales, recursos y aprovechamientos hidráulicos, defensa nacional, etc. Todos estos servicios necesariamente implican una acción sobre el territorio, una localización territorial que, naturalmente, desde la perspectiva integradora o integral del urbanismo contemporáneo, implica un poder de decisión de alguna manera en cuanto que la instalación y la gestión de esos servicios continúan siendo decisiones nacionales.

Segundo, y esto me parece fundamental, porque en el sistema de nuestra Constitución, como en general en la de todos los Estados federales, el Estado central se reserva la planificación económica. En nuestra Constitución, la española de 1978, se dice: "...el Estado mediante ley podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, *equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial...*"; subrayo los últimos conceptos; aquí inevitablemente entran competencias urbanísticas absolutamente inescusables; y el texto concluye: "y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución". Esta atribución de la actividad planificadora económica al Estado central implica también necesariamente unas determinadas consecuencias territoriales. La ordenación territorial está consustancialmente ligada a la planificación económica; si el Estado es el planificador económico general, por fuerza tiene que tener un núcleo competencial que le apodera para decisiones fundamentales en el ámbito de la ordenación del territorio. La Ley del Suelo, aunque es anterior a la Constitución, ha previsto precisamente dos figuras básicas para recoger esas dos exigencias de, por una parte, las exigencias de ordenación territorial que dimanaban de una planificación económica y, por otra parte, de la integración dentro de una planificación territorial integral de la localización de los servicios de competencia estatal a los que me he referido.

Estas dos piezas esenciales son: el Plan Nacional de Urbanismo y los llamados Planes Directores Territoriales de Coordinación.

No voy a entrar en ellos; supongo que mi compañero Cosculluela, que en la segunda parte de la mañana explicará los instrumentos de planificación, hará referencia a estas dos figuras, que son claves, y en las cuales la participación del Estado, si bien no como una competencia exclusiva, como competencia compartida, parece absolutamente necesaria.

Pero hay todavía otra vía de apoderamiento de las competencias del Estado central y es que el derecho de propiedad está definido en la Constitución española en el artículo 33 como un derecho fundamental, y el artículo 131-1) de la Constitución dice que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Por consiguiente, el derecho de propiedad no puede ser objeto de una regulación urbanística material por parte de cada una de las comunidades autónomas de modo que fragmenten o dividan la regulación básica del derecho de propiedad de manera contradictoria. Si el derecho de propiedad tiene un contenido común en todo el Estado, esto por fuerza apodera también con competencias legislativas determinadas al Estado.

Y finalmente, en el artículo 150-3) de la Constitución, está previsto que "el Estado puede dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas aun en el caso de materias atribuidas a las competencias de estas". Quizás esta armonización resulte imprescindible y ello unido al carácter nacional de la regulación del derecho de propiedad, hace prever que realmente tendrá que dictarse en España una ley urbanística a nivel de principios cuyo desarrollo corresponderá realizar a las comunidades autónomas, ley que establezca un marco general dentro del cual se articulen, se armonicen las respectivas competencias.

Volvemos al tema de la participación de la instancia municipal. Está realmente justificado que todavía se mantenga una instancia municipal. La Ley del Suelo en su artículo 214, no sólo la mantiene, sino que le da un carácter predominante. En el artículo 214, se dice: "...la competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que siendo de un interés local no hubiesen sido expresamente atribuidos por la presente ley a otros organismos". Estamos aquí, pues, ante la clasificación de la competencia urbanística de los entes supramunicipales como una simple competencia de atribución, en tanto que la competencia municipal es una competencia de principio, la competencia que los franceses llaman "de derecho común"; en defecto de atribución expresa a cualquier otra autoridad, todas las competencias son municipales.

¿Está esto realmente justificado?, repetimos. Hay que decir que este principio no es un principio vacío. A lo largo de todo el sistema de la ley, se reservan competencias fundamentales a los municipios. Por de pronto, las dos aprobaciones primeras, la aprobación llamada inicial y la aprobación provisional, de todos los planes cuyo ámbito territorial no exceda del término municipal, sin perjuicio de que la aprobación definitiva sea una aprobación que se reserve el Estado. ¿Es esto razonable? Desde la perspectiva del planeamiento puede seriamente ponerse en duda. En España tenemos 8.000 municipios (10 veces más que ustedes, creo), es decir, 8.000 centros de decisión, cuyo solo planteamiento excusa la idea de una planificación y ordenación del territorio. ¿Cómo puede resultar una ordenación global razonable, coherente, atribuyéndosela a 8.000 centros de decisión? Esta es la renuncia al planeamiento y mucho más desde la perspectiva regional a que antes aludíamos del urbanismo contemporáneo. Por otra parte, la mayoría de estos municipios, la mayor parte de esos 8.000 municipios, podemos decir, carecen de los medios financieros, burocráticos, técnicos necesarios para asignarles una responsabilidad predominante en el desarrollo del urbanismo.

Justamente por esto en este momento hay un criterio contrario a lo que resultaba de lo que hemos llamado el romanticismo municipal, la idea de que ya no está justificado en principio el reconocimiento al municipio de un papel prioritario en las responsabilidades urbanísticas como resultado del 214 de la Ley del Suelo.

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 224). 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 haber inspirado 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 haberse acomodado cuando aquélla se articulara; disposición final 4ª de la Ley de Reforma de la LS—, aunque en forma aún ambigua, presentando como excepción lo que en realidad ha de 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 intentó 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 habilitaría el traspaso competencial a la Diputación, se habría producido una provincialización virtual de la materia.

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 regula 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 (que arrancan ya de la LS de 1956) para resolver los problemas de las grandes áreas metropolitanas llevó a una legislación especial *ad hoc* para cada una de ellas, en parte anterior a la LS, pero conservada por ésta (disposición transitoria 4ª 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 9ª, que, como hemos dicho, ha sido derogada y, por tanto, no se articulará. 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 mantenían como tales los municipios integrados. Entre éstos y la entidad secundaria se repartirían las competencias urbanísticas de cada una de éstas. Pero es fácil observar que estas entidades municipales metropolitanas habrían partido 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, se ven desde luego afectados por la planificación metropolitana.

3. *La técnica de las competencias compartidas entre el Estado o, en su caso, las comunidades autónomas y los municipios y su articulación*

A) Ya hemos notado que la estatalización del urbanismo llevada a término por la LS no ha sido completa, sino que se ha cohesionado con el mantenimiento del viejo núcleo de competencias municipales que, aunque ha perdido su antiguo monopolio, sigue siendo dominante, según la fórmula del art. 214 (y hoy, cuando se constituyan y asuman competencias en la materia, de las comunidades autónomas; entretanto los entes preautonómicos con competencias transferidas).

De este modo, competencias del Estado o, en su caso, regionales, 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 estatal o regional 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 estatales o regionales 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 propias y sustantivas, que atribuyen a la Administración estatal o la comunidad autónoma (en su caso ente preautonómico), 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 (o, en su caso, ente regional) 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 LJ (art. 10, en su redacción de la Ley de 17 de marzo de 1973) de que la aprobación definitiva 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 estatal o regional 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 *exequatur* ulterior de la Administración superior, concretamente a los supuestos referidos en el art. 29.2 LJ ("cuando una Corporación... dictare algún acto o disposición, pero éstos no fueran firmes sin previa... aprobación... de la Administración estatal",

esta aprobación será una simple "fiscalización") y artículo 54.2 LPA (la aprobación como simple condición de eficacia).

No parece preciso extenderse demasiado para negar esa calificación del acto de aprobación definitiva como acto de simple tutela. Aunque la técnica de la aprobación por simple silencio positivo que consagra el art. 41 LS parezca confirmarlo (este artículo recibe sus equívocos del artículo 182 del Estatuto Municipal de 1924 —sustancialmente recogido en los artículos 278 y 299 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 el capítulo precedente, 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 (y, a partir de ahora, de los entes preautonómicos y, en su día, de las comunidades autónomas), 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 intervención de éste en la materia urbanística que antes ha quedado expuesta.

Esto revela bastante claramente que la superposición de aprobaciones sucesivas municipales y regionales o estatales 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 (artículo 225), como la jurisprudencia tras la promulgación ulterior de la LJ, 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 225 de la Ley de Reforma (artículo 237.2 del texto refundido vigente), que se cree obligado a una determinación expresa para la aplicación del artículo 29 de la LJ, 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.

B) La conclusión obtenida en ese caso extremo (extremo, porque son muchos los supuestos en que los actos urbanísticos del Estado [y, a partir de ahora, de los entes regionales] 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. 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 exclusividad 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 banales), 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 quizá es el urbanismo tras de la LS el campo más característico de los que en nuestro derecho se conoce de esta técnica de los poderes compartidos, de las competencias concurrentes, técnica que vamos a intentar precisar seguidamente en cuanto a su articulación concreta.

C) No puede explicarse la participación de poderes entre las dos instancias (estatal o regional y municipal) sobre la técnica de la jerarquía, según la cual el Municipio vendría a ejecutar en su término competencias propias de instancias superiores, bajo la autoridad y en dependencia de éstas. 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 las Comisiones Provinciales de Urbanismo, a los Ayuntamientos y a las Diputaciones; de este modo parecería querer indicarse que esos órganos 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 concluyen 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. (Un caso reciente de avocación es el de asunción de las competencias de las Comisiones Provinciales de Urbanismo en Andalucía por la Consejería de Política Territorial e Infraestructura, a virtud del D. 5-11-1979). La posición de los Municipios, pues, no puede explicarse en términos de subordinación jerárquica.

D) Si no de superioridad jerárquica, sí podrá hablarse, no obstante, de que el Estado —en el esquema organizativo de la LS— asume una función directiva. El artículo 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 en 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 (o, en su caso, los entes preautonómicos con competencias transferidas y las comunidades autónomas) 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, sobrepuesto 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 del suelo urbano, delimitaciones de polígonos o unidades de actuación, etc., así como la revisión de todos estos ins-

trumentos). 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, expresada 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 administrativa superior y última, según las técnicas de las competencias concurrentes. Quizá 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, según veremos en su momento. 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), en 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 las competencias concurrentes, 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 (artículos 30.2 y 40.1, d) o estatal (o, en su caso, regional), 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 (artículos 8 y 10.1. LS), supone otra importante técnica de dirección global por parte del Estado (o, en su caso, el ente regional) de la política

urbanística y, en concreto, de la cumplida por las corporaciones locales, 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 urbanísticas exclusivas de los Municipios, que ya sabemos que es el de la gestión y el de la aplicación reglada de la ley y 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 (hoy ya objeto de transferencia a los entes preautonómicos y competencia de las comunidades autónomas actuales y futuras). Aquí sí se trata de técnicas de estricta tutela, a diferencia de las antes observadas 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, aún 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.

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

1º En la inicial redacción de la LS, consagración, aunque limitada a supuestos muy tasados y no en general, de los llamados recursos de alzada impropia (art. 202); esto es, como excepción al principio de que los actos municipales causan estado por sí mismos (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 admite 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 art. 220, nuevo art. 225, art. 237 del texto refundido).

2º 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 (artículos 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 (o, en su caso, regional) suspensiva.

3º Técnica de la tutela sustitutoria. El artículo 5 LS precisa en su apartado cuatro 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 (o, en su caso, hoy, los entes regionales) se subrogue en el ejercicio de la competencia municipal: artículos 33 y 218 LS; artículo 8º 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 LS); los actos realizados desde esta posición por el ente subrogante se entenderán como propios del Municipio subrogado (art. 220 LS). 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 y 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 (y, hoy, en su caso, de los entes regionales), manteniendo, no obstante, una participación local en la actuación urbanística que, en un grado mayor o menor atribuida a unos y otros entes, sigue siendo imprescindible para su buen funcionamiento.

4. *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.

A) En el momento en que se dicta la LS, 1956, el legislador, al que se hacen presentes 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 superórgano 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), “órgano superior urbanístico de carácter consultivo, rector y resolutorio” (art. 198), en el cual habrían de inte-

grarse 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, 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 artículo 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.

B) 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 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 en seguida se nota la dificultad de esa coexistencia y el Decreto de 28 de junio de 1957, se presente 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 26 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 LS", queden aquéllos "válidamente constituidos" (no vale, pues, el flamante y solemne Consejo Nacional a estos efec-

tos). 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 aprueba 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.

C) 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 con 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, Nocivas 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 LS (1956), 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 pronta supresión de este Ministerio (Decreto-Ley, de 8 de enero de 1976) despejó ese obstáculo, aunque subsiste el tema, planteado por los 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 aún 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 en el texto refundido, de 1976 vigente) 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 LS), 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 LS).

A su vez, la ley intenta resolver hábilmente el problema orgánico de la coordinación, dando relevancia al órgano gubernamental responsable por exce-

lencia 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 LS—, suspensión de la vigencia de planes por iniciativa de cualquier departamento —art. 51 LS—, 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 —art. 149, 2 LS—, disconformidad entre Ministerios y Ayuntamientos respecto a licencias de construcción y suspensión de obras —art. 180 LS—, etc.); especialmente, el Consejo de Ministros estará 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 LS). 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, artículo 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, que es el Consejo de Ministros, aunque esa discrepancia no 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, previendo sólo la Ley de Reforma un retoque a su composición, disposición final cuarta, desarrollada hoy por el Real Decreto de 1º 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, representantes de los departamentos ministeriales (Presidencia del Gobierno, Defensa, Hacienda, Interior, Industria y Energía, Transportes y Comunicaciones, Agricultura, Comercio y Turismo, Cultura, Sanidad y Seguridad Social) con categoría de Directores Generales, Cor-

poraciones 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 Ministerio 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 los Planes Directores Territoriales de Coordinación, los Presidentes de las diputaciones y los Alcaldes de las capitales de provincia y de sus Ayuntamientos superiores a 200.000 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 plenos, secciones (que serán tres: de ordenación del territorio, de planeamiento urbanístico y de régimen de 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 de Coordinación, 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 Obras Públicas y Urbanismo 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 concebida 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 que 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 wole range of functions whisch affect people's living environment", de tal modo que ha reunido bajo una sola autoridad los antiguos Ministerios de Transporte, 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 ha resultado, tampoco resuelve todos los problemas de la coordinación, pues fuera de él quedan los Ministerios de Comercio y Turismo, Industria y Energía, Educación, etc., las implicaciones territoriales de cuya actividad no pueden ser, al menos ocasionalmente, desdeñables, así como, en último término, en el propio seno del superministerio subsisten las tensiones sectoriales de las especialidades que en él se han integrado.

5. *Organizaciones generales, 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 concreto problema. Ejemplo de lo primero: la atribución de competencias urbanísticas a los entes locales, la cifra misma de las organizaciones con competencias generales (*cfr.* arts. 101 y 242-243 LRL), o al Instituto Nacional de Urbanización (hoy Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda), con competencia nacional y funcional (dentro de un 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 a un sector concreto. Por otra, se especializan entidades para el tratamiento de problemas urbanísticos concretos. 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 forzadas municipales, de las entidades metropolitanas, que por eso han de individualizar su régimen a través de estatutos particulares), bien cuando la operación urbanística a realizar es especialmente compleja y su gestión requiere una especificación no compatible con su conjunción en una actuación genérica y difusa.

A esto último se refiere el artículo 115 LS (hoy desarrollado por el RD), de 2 de mayo de 1978, cuando autoriza al Estado y a las entidades locales (el Instituto Nacional de Urbanización, integrado por el RD-L, 12/1980, en el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda que éste crea, tiene las mismas facultades, según el artículo 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 ahora 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 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, aun 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 *établissements 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 fórmulas 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.

6. *El problema de la incorporación de interesados*

A) *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 sus servicios unos equipos de expertos perfectamente preparados y con dominio de una pluralidad de técnicas. En algún sentido, como hemos visto anteriormente, 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. Hemos aludido a la caracterización por H. Lefebvre de un sustantivo "derecho a la ciudad", que sería el valor subyacente a esa 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 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 los 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 conforme 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 cuya volun-

tad se integra a partir de la voluntad de los mismos. Esta es, precisamente, la base de que en la organización del urbanismo el reconocimiento de una competencia municipal (o si no provincial) relevante sea insoslayable, porque, como ya se notó anteriormente, pocos contenidos como el urbanismo podrán calificarse 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 presente 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 quizá 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 estudiaremos, 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 se somete ya 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 desapercibida, 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, arts. 116 y ss., aunque quizá 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 art. 116 RP, parece escasamente feliz).

—Robustecer los avisos de informaciones públicas a través de la prensa diaria (hoy, ya, así lo impone el art. 128.2 RP), y con ampliaciones de los plazos hoy previstos para las ordenaciones de una mínima complejidad.

—Completar las informaciones públicas con citas, por una parte de entidades locales menores y de asociaciones de barrios 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 citas 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 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 información egoísta de intereses privados (así los propietarios a quienes 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 de 1956, con elogiada lucidez, el principio de la "acción pública", hoy art. 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, proyectos, normas y ordenanzas.

Este precepto dispensa, pues, de la necesidad (común en todo el sistema de justicia administrativa: artículos 113 LPA y 28 LJ) 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 —art. 132 LJ—; pago de las indemnizaciones por perjuicios derivados de eventuales suspensiones indebidas —art. 124 LJ—, etc.).

7. *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 estudiaremos luego. 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 y determinados servicios (los de suelo urbanizable, además un 10 por ciento

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 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 tres:

- Formulación de proyectos de reparcelación cuando alcancen dos tercios de los interesados y el 80 por ciento de la superficie reparcelable (art. 98.3 LS).
- 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 (art. 126 LS).
- Asociaciones administrativas de propietarios para colaborar en la ejecución de las obras de urbanización y entidades de conservación para el mantenimiento de dichas obras (arts. 24 y 25, y 67 y ss. RG).

El fenómeno de este tipo de peculiares entidades corporativas que integra a los propietarios las estudiaremos más adelante.

8. *Participación uti gestor*

Finalmente, se presenta otro fenómeno de participación de interesados ya diferentes, 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 este supuesto específico:

1º 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 en que los particulares que tomen esta iniciativa vayan a ser ellos mismos los urbanizadores para agravarles con una serie de exigencias singulares (art. 53.2 LS); la tramitación de estos planes será la común, añadiendo la obligación de una citación personal de todos los propietarios afectados (art. 54 LS).

2º 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 LS).

3º 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 LS y Real Decreto de 2 de mayo de 1978).

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

5º 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. LS).