

V. LA PLANIFICACION URBANISTICA

LA PLANIFICACION URBANISTICA. INTEGRACION DE PLANES. ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISMO. ELABORACION Y APROBACION DE PLANES

LUIS COSCULLUELA MONTANER

Profesor de Derecho Administrativo,
Universidad de Madrid.

El tema que nos ha correspondido es el análisis de los tipos de planes de urbanismo. La verdad es que el título de la conferencia conlleva una noción bastante más amplia que es la que tenemos que desmenuzar. No habla tanto de tipo de planes como de planificación urbanística. Esta es una idea de conjunto, una idea globalizada, que incluso se ha remachado como auténtica necesidad política en la gestión del urbanismo en algunas de las conferencias y de las intervenciones que me han precedido. Pero lo cierto es que desde el punto de vista jurídico esta idea globalizadora es un tanto superficial, y me explicaré: no siempre el punto de vista jurídico es coincidente con otros puntos de vista que inciden en el urbanismo. Como son, por ejemplo, las visiones técnicas, las visiones económicas o incluso las visiones políticas.

Pero vayamos, antes de entrar en este tema, que yo considero importante, de subdividir los tipos de planes, de establecer cuáles son sus relaciones desde el punto de vista jurídico, a desmitificar la idea de que la planificación es una visión auténticamente globalizadora de todo el urbanismo de un Estado o de una nación.

La planificación no consiste en otra cosa que una técnica de previsión y ordenación de unos medios dispuestos para unos fines u objetivos de transformación de una realidad. En este caso de la realidad urbanística.

El concepto de urbanismo es el que empieza a complicarnos el problema de centrar el alcance de la planificación, porque la ordenación de la ciudad que es la noción clásica, no es la única que podemos predicar como el objeto de planificación urbanística. También, hasta cierto punto, aun cuando esto será

objeto de la oportuna diferenciación más adelante, la ordenación del territorio ha querido hacerse reentrar como uno de los objetos de la planificación urbanística. Desde otro punto de vista, la noción que de planes urbanísticos podamos tener, por ejemplo los juristas, no es coincidente con una visión del urbanismo desde otras ciencias. Por ejemplo, como proceso económico, con el proceso de construcción real de ciudades donde naturalmente los intereses económicos, los canales de financiación tienen una dinámica real que puede no coincidir con la que se prevé en los planes, que a lo mejor no discurre por las pautas de previsión que el jurista ha querido incorporar a los planes.

La idea de planificación, pues, es bastante más compleja de lo que una mera definición formal de la planificación pueda aparecer. No hay un solo concepto de planificación urbanística, sino varios.

El Derecho Administrativo que es, no lo olvidemos, antes que nada un derecho de acción del poder (es evidente que el Derecho Administrativo ha tenido un nacimiento y esplendor en torno a una idea, la garantía de los derechos de los ciudadanos, pero antes que eso en mi opinión, es un derecho de acción), y por lo tanto, debe prever los canales de actuación efectiva de los poderes públicos, que ha conocido ya las técnicas planificadoras en una multitud de sectores. Así ocurre, por sólo citar los más comunes, en toda la legislación de obras públicas. Se habla así, por ejemplo, de planes de carreteras, planes de ferrocarriles, planes de aguas, planes de puertos. Estas nociones de planes, por lo que yo sé, nunca han engendrado una teoría tan densa, tan compleja como la del derecho urbanístico, y sin embargo, son también planes. Lo que ocurre es que el tratamiento jurídico ha puesto fundamentalmente el énfasis en esta noción que es transformativa de la realidad, con una profunda incidencia en una actividad económica "punta" como es la actividad de construcción y en un derecho también fundamental, el derecho de propiedad. En la medida en que los otros planes no se fijan tanto en estos dos sectores conjuntamente, uno desde el punto de vista jurídico y otro desde el punto de vista de la potencialidad económica de la construcción, han tenido una atención de los juristas aparentemente menor.

Siguiendo con la idea de planificación desde el punto de vista formal, diríamos que la planificación así entendida es sobre todo un proceso, un proceso en sí mismo, un proceso que puede ser integrado por un conjunto de planes, es decir, un proceso de procesos. Este es también el supuesto de la planificación urbanística. Incluso cuando se trata de un solo plan, es decir, un plan que no abre un proceso de planes subsiguientes, sino un plan que ya genera otros instrumentos de aplicación que no son planes, este plan único constituiría también otro proceso, el que desarrollaban los instrumentos de ejecución del plan, que a su vez son técnicas que se ordenan en el plan, aunque

no sean propiamente planes; pero que en sí mismas no son instantáneas, no son de eficacia momentánea, sino que tienen una previsión temporal. La idea de tiempo es pues, consustancial a la idea de planificación, se planifica para un objetivo que debe alcanzarse en un tiempo dado. Esta idea temporal es absolutamente decisiva para comprender el sentido del proceso.

Pero volvamos un poco al principio de la exposición, cuando decía yo, que no siempre son coincidentes las visiones jurídicas y las visiones de otro orden de la planificación urbanística, y de la globalización de la idea de planificación. Hay, en efecto, una idea que es como moneda común en todos los tratadistas de la planificación urbanística, que es la planificación en cascada. Se dice así que hay una jerarquización de un plan superior que se concreta progresivamente en otro inferior que a su vez es completado por otro inferior, y así vamos descendiendo a través de una escala jerárquica de planes que teóricamente son concreciones de otros superiores. Esto, desde un punto de vista de los objetivos a conseguir en un futuro, quizás puede que sea cierto, pero desde un punto de vista real, de la realidad de hoy, es absolutamente falso y desde un punto de vista jurídico también. Digo así, porque los distintos tipos de planes que cada ordenamiento puede prever no disciplinan intereses absolutamente coincidentes, y por consiguiente, no se están realizando concreciones sobre los mismos contenidos, sino que los contenidos de los supuestos planes que integran el total de procesos, pueden ser dispares.

Veamos a título de ejemplo, la gran división entre la ordenación del territorio y la planificación urbanística que generan dos tipos de planes diversos.

Así, en relación al ordenamiento español, el plan nacional y el plan director territorial de coordinación, no son planes estrictamente urbanísticos sino de ordenación del territorio. En este sentido hablar de la cascada, es decir, de que primero hay un plan nacional, después un plan director territorial de coordinación y luego otros tipos de planes urbanísticos, es absolutamente falso, porque la ordenación o los contenidos de unos y otros tipos de planes, repito, no son coincidentes.

El problema todavía es bastante más complejo, cuando, como se ha dicho, nos encontramos con países de estructura no unitaria sino de estructura federal o regional. Cuando existe una estructura federal o regional, la misma desencadena un proceso legislativo independiente para cada una de las regiones o de los Estados. En este caso nos podríamos encontrar con que ni siquiera la tipología de planes coincide, sino simplemente que los instrumentos de planificación en un Estado o en una Región son distintos en unos Estados que en otros, ya no en sus contenidos, sino en cuanto a sus distintas funciones. Aquí naturalmente hablar de la planificación cascada que arrancaría de un plan nacional único hasta esos planes que en el derecho español, serían por ejem-

plo los estudios de detalle que se limitan a ordenar volúmenes, alineaciones y rasantes, sería absolutamente falso. La idea de la cascada que arranca de un solo plan nacional y en desarrollos sucesivos llega a ordenar una finca concreta es brillante, pero jurídicamente falsa, al menos en relación al derecho es pañol.

¿De qué podemos hablar, pues? En mi opinión debemos hablar de varios grupos o varios sistemas de planes, estos sistemas de planes, a su vez, pueden ser sistemas relacionados entre sí o sistemas alternativos, es decir, que hay una opción política por uno u otro sistema y que elegido uno, el otro queda descartado. Los sistemas no se estructuran, pues, con una rígida jerarquía en cascada, sino que se estructuran en gran medida como una oferta política dentro de las cuales hay una opción por un sistema o por otro. Eso sí, elegido un sistema, éste se nos presenta en su función dinámica como una cascada de planes jerarquizados.

Por lo demás, y ello es importante, debe destacarse que los planes urbanísticos tienen una muy difícil convivencia con otros planes de tipo sectorial no urbanístico, pero que inciden en su contenido. El problema lo resuelve la legislación urbanística de una forma fácil, en lo que importa a las localizaciones físicas por el plan urbanístico se declara la primacía de las previsiones de éste. Pero ello no siempre es verdad. Sabemos que los planes sectoriales, un plan por ejemplo de ferrocarriles o un plan de carreteras, les es difícil acomodarse a las previsiones de unos planes urbanísticos de dimensión territorial más reducida y que la tendencia a la vinculación en cuanto a localizaciones físicas que quieren traducir los planes urbanísticos, respecto a estos planes sectoriales, la evitan los planes sectoriales por la vía del rango formal del acto que los aprueba. Los grandes planes sectoriales son aprobados por Ley, en tanto que los planes de urbanismo los aprueban autoridades administrativas (no quiero aquí juzgar el polémico tema de la naturaleza jurídica del acto de aprobación, tema hoy resuelto). La Ley lo puede todo y por tanto puede contemplar unas relaciones entre planes distintos a los que ha previsto con carácter general la legislación urbanística, dando prioridad a los planes de urbanismo.

El problema de la jerarquización en cascada desde el punto de vista jurídico hay que ponerlo por lo menos en tela de juicio, o si se prefiere, el abanico de matizaciones que hay que hacer a esa afirmación, es tan grande, que la visión es absolutamente superficial.

Llegados a este punto, creo conveniente, pasar ya del plano de la pura teoría, para hablar de un ordenamiento concreto: El ordenamiento español. Ello desde luego nos va a permitir descender del terreno de la pura abstracción, al terreno de la ordenación de un derecho positivo y al contraste con la aplicación de esa ordenación legislativa. Vamos, pues, a analizar el sistema de pla-

nificación urbanística que diseña la Ley del Suelo y Ordenación Urbana española y los problemas de su aplicación práctica.

Para situar el tema, bueno será que les lea el Artículo 6º de la Ley del Suelo. En donde se enuncian los tipos de planes que esta Ley ha querido ofertar a la acción urbanística.

El Artículo 6º, dice así:

"1. El planeamiento urbanístico del territorio nacional se desarrollará a través de un Plan Nacional de Ordenación y de Planes Directores Territoriales de Coordinación, Planes Generales Municipales y Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.

"2. Los Planes Directores Territoriales de Coordinación podrán tener ámbito supraprovincial, provincial o comarcal.

"3. Los Planes Generales Municipales se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle".

Sin embargo, aun cuando este artículo es bastante completo, deja fuera por simples problemas de naturaleza jurídica, en el sentido de que no son planes normativos, a dos instrumentos de planificación. Por lo tanto, si queremos hacer un listado completo, deberíamos también añadirlos. Son los proyectos de delimitación de suelo urbano, que es una figura fundamental, regulada en el reglamento de planeamiento, y los proyectos de urbanización, que no son propiamente planes sino proyectos de obras. Si queremos hablar de toda la tipología de instrumentos de planificación sin cuestionarnos la naturaleza jurídica de estos instrumentos, entonces también deberíamos de analizarlos aquí.

Esta enumeración de tipos de planes no nos indica en sí misma que el legislador español haya cerrado absolutamente el sistema de planificación en una estructura jerárquica, aun cuando la lectura del artículo así pueda parecerlo. Fíjense ustedes que hemos empezado por el plan nacional de ordenación y hemos acabado con un simple estudio de detalle. Aparentemente el Artículo 6º nos ha ido enumerando las técnicas de planificación, en una ordenación descendente, para llegar al tipo de plan inferior, partiendo del plan superior por antonomasia que es el plan nacional de ordenación.

Pero como he dicho al principio, esto no es exactamente así, nos encontramos por lo menos con dos grandes sistemas de planificación. El primero sería el que contempla los planes nacionales de ordenación y los planes directores regionales territoriales de coordinación, que son dos instrumentos de ordenación del territorio más que de planificación urbanística. Con todo y dar ya por sentado que la ordenación del territorio presupone una incidencia clarísima sobre la planificación urbanística, es decir, que no son áreas absolutamente inde-

pendizadas sino fuertemente relacionadas, con una influencia notoria de la ordenación del territorio sobre la planificación urbanística.

El segundo sistema, estaría compuesto por tres escalas distintas, una escala que llamaríamos escala básica o prototípica, estaría integrada por el plan general municipal que sería el plan urbanístico base, al que el legislador querría ver como instrumento de ordenación urbanística en todos los municipios, aun contando con que esto es una absoluta utopía. Esta escala básica es hasta cierto punto una escala cerrada que efectivamente determina el juego jerarquizado de una serie de tipos de plan dentro de ella. Estaría integrada por el plan general municipal, desarrollado por planes parciales, programa de actuación urbanística y estudios de detalle. Este análisis deja fuera de la clasificación a los planes especiales por su forma de operar con conceptos no territorializados, aunque también encuentran su profundo significado en el desarrollo del plan general municipal.

La segunda alternativa es la que encabeza el sistema o la escala con las normas subsidiarias de planeamiento. Las normas subsidiarias de planeamiento son una auténtica alternativa al plan general municipal, como su propio nombre indica, son subsidiarias del plan. Ciertamente que pueden también existir normas complementarias del plan general municipal, pero este tipo de normas son excepcionales en la práctica.

Y la tercera escala también alternativa a las otras dos, está constituida por los proyectos de delimitación de suelo. Nada dice la Ley de cuáles son los criterios de elección de una u otra escala. Aunque lo cierto es que desde un punto de vista operativo podemos decir que estas escalas no son arbitrarias, sino que están pensando en realidades urbanísticas distintas. Así, un proyecto de delimitación de suelo está pensado para una localidad de reducida extensión, sin grandes problemas de crecimiento urbano, donde lo único que importa es fijar cuál es el suelo urbano, es decir, el suelo donde se va a poder edificar, previendo mínimamente una reserva de suelo que se integra ya, de entrada, en el suelo urbano, para la que podíamos considerar el crecimiento vegetativo de esa ciudad. Una miniordenación sin grandes complicaciones de instrumentación jurídica.

La segunda alternativa son las normas subsidiarias de planeamiento. Las normas subsidiarias de planeamiento, a su vez, no tienen la complejidad de los planes generales municipales, sino que son "planes" simplificados, planes que pueden ser también desarrollados a través de planes parciales o de planes especiales; pero que está contemplando una realidad urbanística intermedia entre esas ciudades para las que es más apropiado el proyecto de delimitación de suelo y esas otras para las cuales es necesario el plan general municipal. Cuantificando, diríamos que una norma subsidiaria de planeamiento está pensada para

una población aproximada entre 3.000 ó 4.000 y unos 8.000 habitantes. En esta línea se viene moviendo efectivamente el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo a efectos de subvenciones para que los ayuntamientos puedan elaborar sus planes. De esta suerte la elección del tipo de plan, está en la práctica orientada, con la subvención que se recibe desde el ministerio que tiende a condicionar el tipo de elección de norma dentro de estas tres escalas alternativas. Así, por debajo de los 3.000 habitantes y con crecimiento cero, o prácticamente meramente vegetativa se estima bastante una delimitación del suelo, por encima y hasta unos ocho o nueve mil habitantes se orienta hacia una norma subsidiaria, y por encima de esta cifras a los planes generales.

De esta sistematización, creo yo, que queda bien claro, que esta enunciación de planes no está jerarquizada sino que son sistemas alternativos a veces complementarios, pero no jerarquizados.

Dentro de esa llamada escala básica de la planificación urbanística, me refiero a los planes generales municipales, vemos que su desarrollo a través de los planes parciales y los programas de actuación urbanística, tampoco se articulan como concreciones del total de la previsión del plan general, sino que son concreciones localizadas en distintos tipos de suelo.

Estas apreciaciones se comprenderán mejor si las reflejamos en un cuadro de doble entrada en el cual colocásemos en una de las entradas los planes generales municipales, plan parcial y proyecto de actuación urbanística, y la otra entrada los tipos de suelo que son resultado de la clasificación de los planes generales municipales. Antes de seguir, es imprescindible hacer unas precisiones sobre estos tipos de suelo. Suelo urbano es aquel en que se puede edificar en forma directa. Suelo urbanizable es el que se convertirá en urbano en el futuro y puede estar programado, o no programado. En el programado para poder construir es necesario que las previsiones del plan general sean concretadas por un plan parcial. Así, el fenómeno de concreción del plan general municipal por el plan parcial, sólo se refiere a las previsiones del plan general en relación con este tipo de suelo, con el programado. El otro suelo dentro del urbanizable, es el suelo urbanizable no programado, que sólo puede entrar en juego a efectos de que un plan parcial concrete las previsiones del plan general, mediante otro instrumento, que es el programa de actuación urbanística. El programa de actuación urbanística lo que hace es recalificar ese suelo no programado, convertirlo en programado y cuando ya está convertido en programado, se permite la actuación del plan parcial, que a su vez permite la edificabilidad.

Así, el comportamiento del plan general municipal, va ser distinto según el tipo de suelo al que estemos refiriendo sus predicciones. En suelo urbano el propio plan general contiene el nivel de precisión propio de los planes parciales, permitiendo directamente la edificación. Por el contrario, es sólo plan gene-

ral a nivel de grandes previsiones en los demás tipos de suelo, en los que su utilización directa para la construcción exige la previa aprobación de un plan parcial y del programa de actuación urbanística en el caso de suelo urbanizable no programado.

Fuera de este cuadro que nos viene a relacionar tres instrumentos dentro de la escala básica, el plan general municipal, el plan parcial y el programa de actuación urbanística, nos quedan los estudios de detalle y los planes especiales. Un estudio de detalle es una figura muy conocida en la técnica de planificación por arquitectos urbanistas, porque un arquitecto sí que sabe que los planes no son más que previsiones de futuros proyectos y que por lo tanto el contraste con la realidad puede determinar ciertos replanteos. Esta técnica del replanteo está incorporada a otros sistemas de planificación o de proyectos de ciertas obras; pero la rigidez o imposibilidad de modificar los planes de urbanismo, una vez aprobados, hacía que la técnica del replanteo, absolutamente lógica desde un punto de vista técnico, no fuera posible más que mediante la modificación del plan. Para dejar que estos replanteos puedan incidir en situaciones marginales de las previsiones del plan, se permite que ciertas previsiones vayan a estudio de detalle, que son estudios que contrastan la previsión general del plan, sea general o sea parcial, con la pura realidad física. Los estudios de detalle se refieren a un señalamiento de alineaciones y rasantes. En un plan general no se puede descender a determinar la rasante, y para evitar la ausencia de una previsión tan importante para las construcciones y para la edificación, se deja a meras figuras complementarias del planteamiento que son los estudios de detalle.

Del mismo modo, estos estudios de detalle pueden también reasignar dentro de las asignaciones previstas en los planes generales y en los planes parciales (según el tipo de suelo a que nos estemos refiriendo, según hemos visto antes), las ordenaciones de volúmenes. Los volúmenes de edificación son una previsión que naturalmente es fundamental para el plan, pero la reasignación de estos volúmenes puede quedar pospuesta a estudios de detalle.

Y nos quedan fuera un tipo de planes que son polivalentes y son muy difíciles de encajar en los distintos sistemas y subsistemas o, sistemas y escalas de la planificación que hemos adoptado. Son los planes especiales, de funciones polivalentes, como hemos dicho, que pueden referirse nada menos, y voy a simplemente enunciar los que prevé la Ley, a las siguientes materias:

- Planes de conservación y valoración del patrimonio histórico-artístico.
- Planes de protección del paisaje.
- Planes de protección de las vías de comunicación.

- Planes de protección del medio rural.
- Planes de mejora del medio urbano y de suburbios.
- Planes de reforma interior.
- Planes de saneamiento, abastecimiento de aguas, tratamiento de basuras, etc.

Los planes especiales se sitúan, pues, deliberadamente al margen del sistema que hemos considerado básico, o de cualquiera de los alternativos. Al margen en cualquier caso de esa concreción por tipos de suelo, porque lo que vienen a ordenar no es una parcela del territorio, sino un sector que tiende a proteger particularmente mediante un plan de naturaleza especial.

La especialidad sin embargo, rebasa la pura dimensión local, de planes municipales, afecta al contenido y a su función, que es disciplinar sectores no territorializados. Así pueden ser instrumentos de protección de estos contenidos que dimanen directamente de planes superiores, es decir, de planes no urbanísticos sino de planes de ordenación del territorio, por ejemplo de un plan director territorial de coordinación, respecto del cual cabe el que se apruebe un plan especial, que tenga por objeto la protección del paisaje o de las vías de comunicación, etc. Por ello el plan especial, lo es doblemente, es especial porque no es efectivamente territorializado, y en segundo lugar, porque no se sujeta a una escala básica sino que puede jugar en escalas distintas como son la ordenación del territorio, o cualquiera de las urbanísticas.

Pasamos ahora a analizar otro de los epígrafes de esta conferencia, el de la ordenación del territorio y el urbanismo.

La ordenación del territorio y el urbanismo son efectivamente dos conceptos o disciplinas que normalmente están tan íntimamente relacionadas, que es difícil precisar su diferencia neta, es decir, tienen puntos de fricción o puntos de concomitancia difíciles de atribuir a una u otra esfera. Pero el tratamiento general que de ambos temas se hace, lo sitúa en planos distintos. Así se ha dicho con cierta razón, que ordenación del territorio y urbanismo son caras diferentes de un mismo problema, pero esas caras diferentes tienen incluso metodologías de tratamiento distinto.

El urbanismo, siguiendo la concepción clásica que de él se tiene, es fundamentalmente el tratamiento del fenómeno urbano. El objetivo por consiguiente es el asentamiento de la población en una ciudad, y a lo que aspira es a regular la calidad de vida en esa ciudad, dejando los demás tratamientos del territorio no ocupado físicamente por la ciudad, como meras expectativas de ensanche o, delimitación de ensanche. El territorio que no es ocupado se ve

como un territorio a ocupar o como un territorio a no ocupar, a preservar de la ocupación. La visión por consiguiente del urbanismo, es una visión que sigue muy puntualmente la consolidación de edificios, la infraestructura física y de equipamiento al servicio de la propia ciudad. La contemplación gira siempre en torno al fenómeno ciudad.

La ordenación del territorio, parte fundamentalmente del prisma contrario. En la ordenación de territorios lo que importa es la estructuración global del territorio a ordenar.

Territorio, recursos y actividades son los elementos fundamentales de la ordenación territorial. Los asentamientos humanos no son el eje de esta ordenación, sino tan sólo un elemento más a compaginar con el resto en una estructura armónica. Por otra parte, la dimensión espacial sobre la que opera la ordenación territorial es lógicamente más amplia que la planificación urbanística. Los ámbitos provincial, regional o nacional son los institucionalmente propios de la ordenación territorial. El término municipal o espacios más reducidos son los ámbitos territoriales clásicos de la planificación urbanística. Ciertamente, existe un ámbito, el comarcal, que puede ser indistintamente objeto de regulación por parte de la ordenación territorial y de la planificación urbanística. En este caso, con toda la relativización que se quiera, me atrevería a decir, que la comarca deviene ámbito de regulación urbanística en el caso de áreas metropolitanas y ordenación territorial en otros supuestos.

Como he dicho, en la ordenación del territorio, las ciudades no son más que una variable de localización de la población y la población es un elemento a considerar junto a muchos otros.

¿Cuáles son estos otros elementos que preocupan junto al asentamiento de la población a la ordenación del territorio y que por así decirlo no preocupan tan intensamente o sólo marginalmente al urbanismo? En primer lugar, el uso racional del territorio por actividades que no sean las de puro asentamiento urbano. Así se trata de proteger determinados recursos nacionales que pueden perfectamente ser de naturaleza económica, de explotación económica directa o no.

Pongamos un ejemplo para resaltar la distinta consideración de un mismo tema por el urbanismo y la ordenación del territorio. La visión que por ejemplo tiene el urbanismo de los terrenos rústicos, es la de unos terrenos respecto de los cuales la ciudad no los va a invadir, no los va a conquistar; los va a prohibir a la acción urbanística. La ordenación del territorio tiene otra visión completamente distinta. Se trata de la explotación para usos agrarios de los terrenos más favorables para la explotación agrícola, en tanto que en otras áreas intentará localizar usos que no impidan esa explotación agraria. En la ordenación del territorio, en el ejemplo elegido, las fincas agrarias tienen una dimen-

sión predominantemente económica. No se trata sólo de preservarlos para ese uso, sino de potenciar su explotación.

Lo que preocupa a la ordenación del territorio es la máxima rentabilización de la explotación de ese territorio, que es una visión fundamentalmente económica, se trata de prever cuál es la política de utilización del territorio en su conjunto, donde las variables económicas tienen una importancia tan capital o más que las variables de asentamiento de la población que son meramente el fenómeno urbanístico o el fenómeno de ciudad.

Por otra parte, la conexión entre actividad económica y ordenación del territorio es tan importante, que a su vez, genera zonas de fricción entre lo que se denomina instrumentos de desarrollo territorial de la planificación económica y la propia ordenación del territorio. Algunos autores dicen que el núcleo fundamental de ambas disciplinas viene a coincidir, mientras que otros consideran que la ordenación regionalizada (territorializada) de la planificación económica no es todavía ordenación del territorio y coloca la ordenación del territorio en un espacio intermedio entre acción territorial de la planificación económica y la planificación urbanística. Esta zona intermedia con límites muy imprecisos no es, sin embargo, aceptada, como he dicho, por todos.

Los instrumentos básicos de la ordenación del territorio han sido tratados de manera muy distinta por los diversos ordenamientos positivos. Vamos aquí a considerar aquellos que han tenido una mayor influencia en los tipos de planes que ha recogido la legislación española. De éstos, el instrumento de ordenación del territorio más preciso que contempla la Ley del Suelo española es el plan director territorial de coordinación.

Pues bien, estos planes directores territoriales de coordinación tienen doble modelo, el modelo francés de los esquemas directores de ordenación y el modelo italiano de los planes territoriales de coordinación. Si analizamos la terminología de ambos, veremos que el intento español ha sido precisamente en su propia definición o enunciación una síntesis de los dos. Toma la noción "director" del modelo francés, y la de "coordinación" del modelo italiano y se pretende que la solución española tenga la impronta de ambos. Sin embargo, en el modelo francés la visión económica es mucho más fuerte que en el modelo italiano. El modelo italiano, incluso, nace en épocas muy anteriores al desarrollo de la planificación económica. Nace ya en la ley italiana de 1942, cuando todavía la planificación económica, sobre todo la llamada planificación económica indicativa o a la francesa, no existe, por ello la impronta de los planes italianos es fundamentalmente urbanística.

La idea más expresiva la ofrece el término coordinación, pues de lo que se trata es de coordinar intereses urbanísticos no coincidentes y atribuidos a ad-

ministraciones distintas. La ley española de urbanismo no ha distinguido en absoluto entre ordenación del territorio y la planificación urbanística, sino que ha regulado todos los instrumentos como si todos ellos fueran instrumentos de ordenación urbanística y no de ordenación del territorio. Siendo así, que por su funcionabilidad y su contenido, dos tipos de planes, como se ha dicho, no son urbanísticos, sino que son fundamentalmente de ordenación del territorio.

Paso a continuación a esbozar brevemente el siguiente tema, propuesto en el título de esta conferencia: la elaboración y aprobación de los planes.

La elaboración y aprobación de planes es distinta, según se trate de los planes nacional de ordenación y planes de directores territoriales de coordinación que son, vuelvo a repetir, planes de ordenación del territorio, de la de los planes urbanísticos.

En el primer supuesto, el plan nacional de ordenación se aprueba por una ley. Al ser una ley, los problemas de tramitación que aquí queremos considerar como relevantes de la planificación urbanística no son importantes, yo diría que el plan nacional de ordenación es un auténtico mito inalcanzable en las cotas de capacidad de planificar que tenemos por ejemplo ahora en España. Esto sería absolutamente cierto, de no mediar un importante problema político que es la construcción del llamado Estado de las Autonomías. En este contexto el plan nacional de ordenación sería, como también se ha dicho aquí esta mañana, instrumento de apoderamiento de competencias estatales para intervenir en el sector urbanístico, por cuanto este sector ha pasado a ser decisivamente regional, es decir, de las comunidades autónomas. A través de este Plan el Estado retendría algunas competencias clave para la coordinación del urbanismo de las Regiones Autónomas. Desde otro prisma, no creo que debemos entrar en mayores detalles en cuanto al procedimiento de aprobación del Plan, precisamente por ser un acto de carácter legislativo.

Los planes directores territoriales de coordinación, por su parte, tenían evidentemente una intencionalidad de relacionar la planificación urbanística con el desarrollo regional económico, pero como he dicho ya, la impronta que ha cuajado con mayor énfasis que ésta de carácter económico, ha sido la urbanística y en concreto la de ordenación del territorio.

Los planes directores territoriales de coordinación eran instrumentos que fundamentalmente recaían, en cuanto a su aprobación, en los órganos estatales, circunstancia que ha cambiado radicalmente a raíz de nuestra Constitución, puesto que este plan director territorial de coordinación ha pasado a ser el plan prototipo que incumbe a las regiones, es decir, a las comunidades autónomas. Estas, encontrándose con este tipo de instrumento y dada su carencia de competencia económica, en particular las comunidades autónomas que acceden por la vía

del artículo 143 de la Constitución, van probablemente a sesgar la función de este tipo de planes que es la ordenación del territorio exclusivamente, para enfocarlas o intentar que predominen en ellas instrumentos de desarrollo regional que son consideraciones de carácter económico. Este sería un sesgo no previsto por el legislador, un sesgo producto de la coyuntura, un sesgo en definitiva que vendría dado por esa no atribución de competencias económicas, por razones lógicas a las regiones, las cuales sin embargo, se encuentran como un instrumento que pueden aprovechar para autoatribuirse ciertas competencias de especial incidencia económica.

Pasemos ya a la elaboración y aprobación de planes urbanísticos, es decir, de los planes generales municipales, y los demás que los desarrollan. La Ley les otorga un tratamiento común, que consiste en el fraccionamiento en distintas etapas: las de elaboración y las tres instancias de aprobación que se denominan aprobación inicial, aprobación provisional y aprobación definitiva.

Tres fases, a las cuales antecede una de elaboración puramente técnica, en las que se intenta insertar con distinto valor el juego de voluntades de los diferentes entes territoriales que tienen competencias afectadas por el plan. Se trata, en definitiva, por la vía del fraccionamiento de las fases de la aprobación de los planes, de insertar en una conjunción más o menos armónica, las competencias estatales y las competencias municipales, de tal forma que no juegue uno sólo de los entes territoriales en la aprobación, considerada como fase única.

Para elaborar un plan, la primera técnica que se pone a su servicio, técnica poderosísima, es la de la suspensión de licencias de construcción. Evidentemente la suspensión de licencias de construcción es absolutamente necesaria por una razón obvia: a medida que el plan se fuese elaborando, el conocimiento de la vinculación negativa que para una propiedad tuvieran las previsiones de ese plan (por ejemplo el que allí se instalase una zona verde), determinaría que el propietario se apresurase a construir antes de que se aprobase el plan. De esta suerte se impediría el que allí se asentase en un futuro esa zona verde o, pasase por allí aquella carretera.

La suspensión de licencias es, pues, un paréntesis temporal en el cual el planificador puede jugar con la realidad que permanece estática. La realidad a planificar no se va modificando continuamente a través del mayor número de licencias otorgadas con arreglo a las previsiones de los planes que se quiere precisamente modificar. No voy a hacer aquí un análisis de la técnica de suspensión, que es un problema bastante complejo en nuestro ordenamiento, en aras de la brevedad.

En la elaboración de estos planes, la legislación española prevé una preetapa en la cual los estamentos burocráticos o el equipo en definitiva redactor del

plan, tienen una oportunidad de verificar el que su modelo es el que corresponde al deseo político de la entidad que le encarga el trabajo. Esta oportunidad la brindan los Avances del plan. Estos Avances del plan operan en un doble frente: primero, contrastan la concordancia de voluntades entre estamento político y equipo técnico y, segundo, permiten un conocimiento del modelo de planeamiento por las distintas entidades territoriales que puedan resultar afectadas, dándoles la oportunidad de expresar su opinión. El Avance como tal, tiene meros efectos internos.

La formación jurídica del plan propiamente dicho, parte de una fase que se llama de aprobación inicial, que abre simplemente el segundo período, que es el de información pública. En la cual los particulares pueden con sus alegaciones razonar la conveniencia de que no sólo las previsiones que a ellos les afectan tengan que ser modificadas por criterios que a su entender son más racionales, sino que incluso pueden contestar el propio modelo que el plan supone. Es decir, puede perfectamente darse en el trámite de información pública, el que otro equipo planificador presente una alternativa global al plan inicialmente aprobado. Lo normal, sin embargo, es que quienes intervienen en la información pública sean simplemente los propietarios; pero tal limitación no es la deseada por el legislador, que en la información pública persigue la mayor participación ciudadana.

A continuación se abre un período de audiencia de las corporaciones locales cuando son varias las afectadas, o de otros órganos de la Administración del Estado con competencias sectoriales afectadas por las previsiones que el plan incluye. Estos informes son una oportunidad que juega de muy distinto modo en el Derecho español y en el italiano. En el Derecho español, como hemos visto, la configuración colegiada de los órganos que tienen competencia en la aprobación, como son las comisiones provinciales de urbanismo, ha hecho que estos informes tengan un valor muy escaso. Por contra, en Italia, al no prevverse este tipo de órganos, dichos informes pueden llegar a ser vinculantes, respecto de las previsiones que afecten específicamente a sus competencias.

A continuación se abre la etapa de aprobación provisional que otorga el órgano que ha elaborado el plan, que normalmente es el municipio. En ella se valoran las alegaciones e informes habidos, y por lo tanto, se rectifica el plan aprobado inicialmente. Si esta rectificación altera profundamente el plan aprobado inicialmente, vuelve a necesitarse un segundo período de información pública, pero si la rectificación no es sustancial, respecto del modelo expuesto por vez primera en la aprobación inicial, ya no es necesario un segundo período de información pública.

Por último, se produce la aprobación definitiva, en la cual no voy a entrar porque su problemática fundamental se ha expuesto esta mañana. Me re-

fiero a la decisiva intervención estatal, ahora regional, en la planificación municipal, con toda la discusión doctrinal sobre la naturaleza de las competencias estatales. Resta simplemente advertir que junto a esta aprobación expresa, existe también una aprobación por silencio, es decir, que se considera que con el simple transcurso del tiempo, un tiempo que se cifra en seis meses, desde la entrada en el registro del órgano que debe aprobar el plan, éste se entiende aprobado definitivamente por silencio administrativo. El tema de la aprobación por silencio administrativo ha producido naturalmente algunas rectificaciones importantes en relación a qué es lo que se aprueba, que se han plasmado ya a nivel de ley y que antes fueron consagradas por la jurisprudencia. ¿Se puede aprobar un plan absolutamente ilegal simplemente por silencio? Evidentemente no. Lo único que se puede conseguir es la aprobación de un plan, en conformidad con las disposiciones legales.

El Reglamento de Planeamiento Urbanístico dispone al efecto:

La aprobación definitiva obtenida por silencio administrativo será nula si el Plan contuviese determinaciones contrarias a la Ley o a Planes de superior jerarquía, o cuando la aprobación del Plan esté sometida a requisitos especiales legal o reglamentariamente establecidos.