

EL PROCESO DE LA DEPARTAMENTALIZACION DEL URBANISMO

Por **LUIS MORELL OCAÑA**

Sumario: A) EL SISTEMA DE DIRECCIÓN COLEGIADA EN LA LEY DEL SUELO DE 12 DE MAYO DE 1956: 1. Los rasgos del urbanismo, desde la perspectiva de su inserción en la organización administrativa del Estado. 2. Las opciones organizativas habituales en el Derecho administrativos español. La solución adoptada por la Ley de 12 de mayo de 1956: a) Las alternativas de la situación; b) La solución adoptada. 3. El sistema colegial en la Ley del Suelo: a) Los órganos colegiados, órganos con facultades decisorias; b) Organos dotados de una específica posición de supremacía, y no puramente coordinadores.—B) ESTRUCTURA DIRECTIVA, NO GESTORA. LA ACTIVIDAD DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES.—C) LA CRISIS DEL SISTEMA DE DIRECCIÓN ESTABLECIDO: 1. La existencia azarosa del sistema colegial: la tendencia a superponerle la autoridad de unos órganos de carácter monocrático. 2. Las consecuencias inmediatas del cambio organizativo: a) La crisis de la concepción del planeamiento territorial de la Ley del Suelo; b) Las dificultades nacidas de la práctica de la Ley.—D) MEDIDAS ADOPTADAS POR LA NUEVA LEY DEL SUELO: LA REFORMA DE LA COMISIÓN CENTRAL DE URBANISMO Y LAS FUNCIONES DECISORIAS DEL CONSEJO DE MINISTROS: 1. La reforma de la Comisión Central de Urbanismo. 2. El reforzamiento de la vinculación de los planes: la reforma del artículo 45-2. 3. La creación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación. 4. Los Planes Especiales en materia de infraestructura. 5. Conclusión.

A) EL SISTEMA DE DIRECCION COLEGIADA, EN LA LEY DEL SUELO DE 12 DE MAYO DE 1956

1. LOS RASGOS DECISIVOS DEL URBANISMO, DESDE LA PERSPECTIVA DE SU INSERCIÓN EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO.

El urbanismo de nuestro tiempo proporciona al observador, desde la primera ojeada, la evidencia de encontrarse ante una de esas regiones del saber y de la acción que se resisten a una cerrada y solitaria especialización. Muy al contrario, se nos aparece de

inmediato como el área de gravitación —tanto en el plano intelectual como operativo— de una pluralidad creciente de perspectivas singulares, de saberes y técnicas especializadas. Hasta el punto de que ha acabado erigiéndose en un saber plural, sin cuya pluralidad la realidad sobre la que opera se hace ininteligible. La teoría del urbanismo, las concepciones que expliquen o tiendan a ordenar la realidad, no pueden, pues, solventarse sino fundiendo en un solo crisol proporciones de saber inicialmente ubicadas en ámbitos científicos harto distantes entre sí.

Ahora bien, no es éste tan sólo su rasgo decisivo; es que desde sus orígenes en el contexto de la Administración contemporánea, el urbanismo era portador de una idea de unificación y armonización de actividades, frente a la fuerza centrífuga del criterio sectorial en la organización y actuación administrativas. Ante todo, trataba de incidir sobre una pluralidad de funciones administrativas y de tareas materiales de carácter común u ordinario, pero incardinándolas en un punto de vista nuevo: *un enfoque general al que esas actividades quedaran unidas, de modo que adaptándose a él produjeran entre todas una mayor eficacia social, al plasmar en la creación, la transformación o el cuidado del habitat, del espacio vital propio de cada colectividad territorial.*

Con esta orientación peculiar, había ido constituyéndose una estructura específica, poseedora de un saber y unas técnicas de alta especialización. Pero, por supuesto, al servicio de aquella finalidad típicamente generalista. He aquí, pues, la ambivalencia del urbanismo, de cara a su inserción en la organización administrativa del Estado. Se trata de uno de esos ámbitos de la realidad, tanto científica como operativa, cuya vocación de generalidad es evidente. *Pero generalidad en el plano de la concepción y en el de los fines, que no en el instrumental.* Existe, pues, en el urbanismo una síntesis peculiar de actividades de suma especialización —a realizar mediante un instrumental técnico y jurídico muy peculiar— y de actitudes y puntos de vista de gran generalidad. Pero, insistamos, la actividad especializada está al servicio del rasgo generalista, y será estéril en la medida en que no se asegure la eficacia del contenido generalista, porque ambas están en una relación de medio a fin. De todos modos, éste rasgo, en sí mismo considerado, no plantea demasiados problemas, desde el punto

de vista de la inserción del urbanismo de la Administración española. Mal que bien, en ésta se han venido incardinando tanto las administraciones especializadas como las llamadas administraciones de cuestiones generales.

El verdadero nudo de la cuestión reside en que, en cuanto función pública, el urbanismo se propone, ante todo, dar *coherencia* y *simultaneidad* a actividades sectoriales muy diversas entre sí, situadas por lo común fuera de la propia Administración urbanística, pero que entre todas pueden producir un logro *nuevo* y *distinto* del que cada una de ellas persigue por separado.

En efecto, la creación, la transformación o el cuidado de un núcleo urbano, por ejemplo, requerirá la existencia de un conjunto de previsiones de actuación, de un plan de ordenación; pero, además, de una amplia gama de actividades de ejecución, la gran mayoría de las cuales no correrán, seguramente, a cargo de la propia Administración urbanística, sino de otras organizaciones especializadas. Ha de quedar, por ello, situada en una óptica de generalidad, y hasta en el nivel organizativo adecuado para que puedan valer sus puntos de vista como criterios operativos a tener en cuenta por las distintas administraciones sectoriales, las cuales deben quedar vinculadas al criterio urbanístico, pues el mismo no se realizará sin esta vinculación.

Pensemos, por ejemplo, en el tema de la ordenación del territorio. En él, las previsiones de utilización del espacio físico han de conjugar puntos de vista muy diferentes: el de la política agraria o industrial, el desarrollo de las comunicaciones, etc. Pero, una vez logrado el punto de vista general, una vez elaborada la mejor síntesis posible de esos puntos de vista particulares —síntesis elaborada desde un campo de visión más amplio y comprensivo que el que proporcionan esas visiones especializadas— sobre cómo mejor ordenar ese espacio físico, síntesis que es misión específica del urbanismo, todas las actividades que las distintas organizaciones administrativas sectoriales realicen en él, deberán atenerse a las previsiones establecidas. De lo contrario, no habrá ordenación del territorio, sino frustración, incluso, a la larga o a la corta, del objetivo general y de los objetivos propuestos por las distintas administraciones sectoriales.

Esta es, pues, la gran peculiaridad de la organización administrativa del urbanismo. *En cuanto tal, está llamada a elaborar y custodiar, mediante unas técnicas de alta especialización, unos cánones directivos que han de cumplir, en gran parte, otras organizaciones administrativas especializadas; cánones que tienen por objeto llevar a las mismas a un punto de vista sintético o general.*

De lo que se desprende que las actividades materiales que el proceso de urbanización desencadena o pone en juego no constituyen en sí mismas, y en su totalidad, tareas nuevas o extrañas a la Administración de nuestro tiempo. La diferencia no radica, pues, aparentemente al menos en la novedad de esas tareas, sino en el modo de hacerlas: o se hacen desconectadas de aquella perspectiva general que el urbanismo postula y refleja en sus mecanismos de expresión peculiares, o se hacen de modo que resulten las partes de un todo nuevo y distinto. Se trata, pues, de una diferencia de *cualidad*, y no de intensidad o cantidad en las tareas públicas que el urbanismo pretende armonizar. Una diferencia cualitativa, pues, y también una exigencia de *simultaneidad*, ya que el logro del conjunto urbanístico se consigue mediante el desarrollo simultáneo de una amplia gama de funciones públicas sectoriales. De aquí que el urbanismo, como marco de unificación y coordinación, no pueda limitarse tan sólo a la fase de previsión o planificadora, sino que también haya de hacerse cargo de la problemática de la ejecución.

Este es, pues, el rasgo más típico del urbanismo en cuanto función pública contemporánea: su carácter ambivalente, su doble carácter de organización altamente especializada y de administración de cuestiones generales. Pero ambas, en una rara proporción, porque esa especialización está, precisamente, al servicio del diseño y la ejecución de la mencionada perspectiva generalista. Una función administrativa, en suma, que con un instrumental sumamente especializado tiende a armonizar y a elevar a un plano de eficacia social superior perspectivas y actividades singulares, sectoriales, distintas de la que en sentido propio constituye la actividad urbanística.

2. LAS OPCIONES ORGANIZATIVAS HABITUALES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL. LA SOLUCIÓN ADOPTADA POR LA LEY DE 12 DE MAYO DE 1956

a) *Las alternativas de la situación*

Pues bien, el urbanismo, casi súbitamente magnificado por la fuerza de unos hechos que se sabían irreversibles, había de encontrar en 1956 una expresión organizativa adecuada, en el marco de la Administración del Estado. Lo que ocurría es que, tal y como se acaba de señalar, sus trazos fundamentales —en cuanto función administrativa— parecían estar en rigurosa contradicción con el más acusado rasgo estructural de nuestra Administración Central: el de su rígida división en Departamentos ministeriales, entendidos éstos como complejos orgánicos que asumen las competencias relativas a una o varias materias y las desenvuelven con una fuerte dosis de independencia funcional.

Ciertamente, la departamentalización, en cuanto técnica organizativa, aparece respaldada por una ya larga tradición y por su gran virtualidad en el diseño de las Administraciones Centrales contemporáneas; incluso, la propia tradición engendradora le permite en ocasiones superar sus propias limitaciones. Pero cuando su crisis actual se hace más ostensible —crisis quizá referible, en parte, al absolutismo con que está reflejada en nuestro Derecho positivo— cuando se hacen traumáticas las quiebras de esa rígida división orgánica y funcional por materias, es en el instante en que se buscan planteamientos organizativos eficaces a algunas de las grandes cuestiones que —bien a título de novedad, bien de renovación y potenciación de viejos problemas— van irrumpiendo en el horizonte de preocupaciones de la Administración de nuestro tiempo. Sustancialmente, nuestro Derecho positivo ofrece, en este caso, estas tres opciones:

1.^a acogerse a la regla, implícita, de que la división en Departamentos ministeriales agota la materia, de modo que toda cuestión, aunque aparezca como novedad, encuentra algún punto de conexión con la zona de competencia de algún Ministerio.

2.^a En el caso de que exista más de un punto de conexión, la solución reside en instrumentar mecanismos de coordinación, de

modo que la materia queda repartida entre varios Ministerios, y en los órganos de coordinación se procura unir los distintos segmentos orgánicos, de manera que el tratamiento global de la materia o función adquiriera la armonía conveniente.

Sin embargo, es ya proverbial la extraordinaria debilidad de esos instrumentos de coordinación —concebidos esencialmente como instrumento de armonía entre iguales, y no como creación de una instancia superior que lleve a cabo esa armonización necesaria— y, por otra parte, cuando los nuevos grandes problemas han adquirido un grado determinado de consolidación, no pueden solventarse recurriendo a la solución de repartir las funciones entre los Departamentos interesados, porque con ello se hace imposible el tratamiento de conjunto con la energía indispensable. Así están, entre otros, como ejemplos vivientes el tema del agua, o el de la sanidad, para acreditar que su despedazamiento entre varios Departamentos no es, precisamente, la mejor solución posible.

3.^a Queda, por supuesto, una última alternativa: la de crear un nuevo Departamento para la importante cuestión. Por lo común, la nueva cuestión tiene como principal rasgo novedoso —desde la perspectiva de la organización— la visión completa y orgánica de la misma, frente al tratamiento fragmentario e incompleto que hasta entonces le ha venido dispensando la organización administrativa. Y ese nuevo planteamiento integral exige, en general, que los segmentos del círculo de problemas que la nueva cuestión abarca no continúen residenciados en una pluralidad de órganos administrativos pertenecientes a líneas jerárquicas distintas y distantes entre sí. En una palabra, la nueva cuestión parece urgir una concentración de las fragmentarias competencias administrativas nacidas en un proceso de aluvión y pulverizadas entre los haces competenciales de las diversas ramas departamentales; concentración que supondrá atribuirles todas a una sola línea jerárquica, a un solo departamento, con frecuencia de nueva creación. Esto es, la creación de una administración propia e independiente para el sector o materia de que se trate.

La opción organizatoria no era, entonces, nada sencilla: la ubicación de la Administración urbanística en un Departamento mi-

nisterial podría favorecer la consolidación de la estructura especializada, pero la reducía a la impotencia, ya que es muy difícil imponer desde un Ministerio los criterios generales a que han de atenerse los demás en el desarrollo de su actividad. Completar esta ubicación recurriendo a los habituales resortes de coordinación ofrecía la gran dificultad derivada de la propia debilidad de estos resortes, en la organización administrativa española. Además, ni una ni otra solución otorgaban a la Administración urbanística la posición desde la que asegurar la concepción y la ejecución de esa idea ordenadora de actividades múltiples que lleva en su seno. La única alternativa sería, pues: o los órganos que dirigen la ordenación territorial ostentan por sí mismos una supremacía que les permita imponer sus criterios y sus decisiones a todas las administraciones especializadas que actúan sobre el territorio, o la ordenación territorial se dirige de modo colectivo mediante una estructura administrativa en la que estén representadas las administraciones especializadas, de modo que fuese un ámbito de encuentro de las mismas, y cuyos acuerdos tuviesen fuerza vinculante para todas ellas.

b) *La solución adoptada*

Pues bien, el urbanismo refleja desde sus orígenes los defectos de una departamentalización excesivamente rígida y ha sido víctima de ella. A lo largo del siglo xix se produce la polémica inicial en torno a la ubicación del urbanismo: por su parte, el Ministerio de Fomento lo entendía como un conjunto de obras públicas, dado que en esta época la actividad urbanística discurre esencialmente a través de Planes de obras a cargo de la propia Administración. Por eso, el Ministerio de Fomento lo situaba dentro de su esfera peculiar de actuación. Frente a esta tesis, el Ministerio de la Gobernación lo considerará como una manifestación más de la policía urbana, a cargo de los Ayuntamientos, y, en cuanto manifestación de las competencias municipales, el control del urbanismo habría de caer bajo sus poderes de tutela. En último término, la preocupación por la construcción de viviendas hacia finales de siglo hará intervenir, recabando las necesarias competencias, al Ministerio de Trabajo.

La controversia se apaga poco a poco, como se sabe, al irse resolviendo a favor del Ministerio de la Gobernación. Ya el argumento para esta atribución aparece bien claro: el urbanismo es una de las claves de comprensión del Régimen Local. Parecía, pues, necesario que la administración estatal urbanística quedara residenciada en el Ministerio a quien competen, en general, las funciones de dirección y control de las entidades locales.

Esta solución final —final, aunque legalmente impuesta por sólo un período de tiempo escaso, es verdad— aparecía matizada, además, por dos consideraciones de gran importancia. La Ley del Suelo, en efecto, era consciente de dos temas, ya entonces simplemente inequívocos:

1.º la necesidad de recurrir, para la dirección del urbanismo a la colaboración de los demás Departamentos ministeriales, cuyas competencias se refieran a problemas que tienen una dimensión urbanística o que son, en sí mismos, parte del urbanismo en su acepción más amplia;

2.º la conveniencia de contar con una organización urbanística diferenciada del resto de los servicios propios del Ministerio de la Gobernación.

En apoyo de la primera consideración estaba el rasgo más caracterizador del Ministerio de la Gobernación. Conviene recordar, en efecto, el carácter que los Ministerios del Interior y, concretamente, nuestro Ministerio de la Gobernación asumen en el contexto de la departamentalización de las Administraciones Centrales. Los Ministerios del Interior han nacido habitualmente con el carácter de administraciones generales, frente a las administraciones especializadas que significaban casi todos los restantes Departamentos ministeriales. Es decir, las Administraciones Centrales contemporáneas suelen comprender dos tipos distintos de Departamentos ministeriales: los que se especializan en un sector o ramo de asuntos determinados de la actividad administrativa, y aquellos otros cuyo ámbito propio son, por el contrario, los problemas generales o un grupo determinado de problemas generales del Estado y de su Administración. Con alguna frecuencia, la doctrina ha denominado a los primeros *administraciones especializadas*, y a los segundos *administraciones generales*, según ya se hizo notar.

Si ahora se tiene en cuenta que este Ministerio, aunque se cen-

tre en un grupo de cuestiones generales, carece en absoluto de una posición de supremacía frente a los demás departamentos, se comprenderá la solución adoptada por la Ley del Suelo, es decir: se monta en el Ministerio de la Gobernación una administración urbanística diferenciada, y se regula la composición de los órganos directivos de modo que la dirección de urbanismo sea colectiva, de manera que quede en manos de los distintos Departamentos cuya competencia tiene zonas tangentes o incide plenamente en el ámbito material del urbanismo.

Es decir, al atribuir al Consejo Nacional de Urbanismo —órgano en el que confluían representaciones de los sectores administrativos interesados— la dirección de la organización administrativa urbanística, la Ley del Suelo mostraba un realismo absoluto, puesto que montaba, superpuestas, una estructura horizontal y otra vertical. La estructura horizontal —el sistema colegial— englobaba la dimensión interdepartamental del urbanismo; hacía posible que la dirección de la actividad urbanística corriera a cargo de un órgano en el que concurrían los diversos sectores administrativos implicados de manera primordial en lo que es la actividad urbanística. Y, por debajo del sistema colegial, la estructura vertical o línea operativa: esto es, la organización sectorial, especializada, a cuyo cargo corría la elaboración del instrumental genuina y estrictamente urbanístico: Comisión Central de Urbanismo, Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, con el resto de la organización secundaria, entonces en puro embrión.

Si hay que reconocer la tremenda debilidad con que la Ley diseña esta línea vertical o estructura especializada en el contexto de la Administración del Estado, habrá también que recordar, ante todo, que el esquema mental desde el que se partía era, prácticamente, el siguiente: a las Corporaciones locales corresponde la gestión urbanística en general, y a la Administración del Estado han de atribuirse las funciones de dirección y control. En consecuencia, la Administración estatal del urbanismo estaría compuesta por órganos ajenos a una gestión global, dispuestos solamente para la decisión directiva, orientadora y de control: órganos, en definitiva, por encima de las tareas propias de una gestión material. La consecuencia organizativa ulterior aparecía clara; no era,

entonces, indispensable el montaje de una administración estatal excesivamente compleja ni grande.

3. EL SISTEMA COLEGIAL EN LA LEY DEL SUELO

a) *Los órganos colegiados, órganos con facultades decisorias*

Veamos ahora más de cerca el sistema de dirección colectiva creado por la Ley del Suelo. En este punto la Ley era consciente de la necesidad de buscar una fórmula en la que queden superadas las limitaciones que para el planteamiento de la función pública urbanística derivaban del hecho ineludible de la departamentalización ministerial. De acuerdo con esta preocupación, y teniendo en cuenta la trayectoria azarosa del urbanismo a lo largo del siglo XIX, hará descansar la nueva estructura que se monta en una peculiar organización colegiada: Consejo Nacional de Urbanismo, Comisión Central y Comisiones Provinciales de Urbanismo. El diseño de la Ley y la originalidad de su fórmula organizativa quedan claros cuando en el artículo 198 se dispone que el Consejo Nacional de Urbanismo es

«Órgano superior urbanístico de carácter consultivo, rector y resolutorio».

En el mismo sentido, el artículo 5.º describe que,

«La actividad urbanística se desarrollará bajo la dirección del Consejo Nacional de Urbanismo».

Por lo que hace a la organización periférica, el artículo 201-2 señala con idéntico énfasis que

«Las facultades de las Comisiones provinciales de Urbanismo serán de carácter informativo, gestor, resolutorio y de fiscalización y se dirigirán especialmente a orientar, fomentar e inspeccionar el planteamiento y la realización de las obras necesarias para el desarrollo urbano».

He querido transcribir expresamente el lenguaje legal, porque creo que la nota más característica de este planteamiento es la de que los órganos colegiados tienen funciones de carácter resolutorio. Con esta caracterización se excepcionaba el dogma clásico

que atribuye en las Administraciones Centrales a los órganos decisorios una composición monocrática, y a los consultivos una composición plural o colegiada.

Cierto que, para dar plena viabilidad al sistema, el Consejo Nacional de Urbanismo canalizará sus decisiones a través de la Comisión Central y de la entonces denominada Dirección General de Arquitectura y Urbanismo. La primera aparece como "órgano permanente" del Consejo (artículo 199), y la segunda como "órgano permanente encargado de la preparación, gestión y ejecución de los acuerdos del Consejo Nacional" (artículo 200). Pero, con ello se pretende asegurar la eficacia de la idea matriz de que la dirección del Urbanismo sea de carácter colectivo e interdepartamental.

b) órganos dotados de una específica posición de supremacía, y no puramente coordinadores

Es decir, estos órganos colegiados no se sitúan, en el campo del urbanismo, en una mera posición coordinadora. Cierto que hay un concepto amplio, muy amplio, de la coordinación, que engloba técnicas e instituciones muy diferentes entre sí, pero cuya finalidad común es la búsqueda de la armonía en el actuar de diferentes centros de poder. Mas, en un plano más estricto y habitual en nuestro ordenamiento administrativo, la coordinación se da entre órganos cuyas competencias materiales son idénticas o relacionadas entre sí; junto a este presupuesto indispensable está el de que los diversos órganos carezcan de un superior jerárquico, que engendra la necesidad de instrumentos mediante los cuales se logre la deseada actuación coherente, armónica. Y, en último término, el mecanismo o ámbito de encuentro entre esos órganos y sus competencias no es, en general, colocado en posición de superioridad sobre sus miembros.

Situada así la cuestión, lo que no se suele distinguir debidamente es que entre las ideas de coordinación —así entendida— y de jerarquía, que parecen oponerse y complementarse mutuamente en cuanto que se refieren a situaciones organizativas distintas y son dos modos diferentes de resolverlas, está la idea de supremacía, que la organización administrativa utiliza con frecuencia. Situándolos en la posición de supremacía, se dan mayores po-

sibilidades de actuación a ciertos órganos de competencias horizontales o generales que cortan las líneas verticales u operativas, sin quedar el órgano titular de la supremacía en una posición estrictamente jerárquica.

Pues bien, frente a la caracterización —que a veces se hace— del sistema colegial de la Ley del Suelo como conjunto de órganos interdepartamentales de coordinación, destinados a resolver las incidencias igualmente interdepartamentales que el Urbanismo plantea, hay que mantener que tanto el Consejo Nacional como la Comisión Central y las Comisiones provinciales de Urbanismo se configuraron en la Ley del Suelo como órganos decisorios —“rectores” del urbanismo— dotados de una posición de supremacía sobre los distintos órganos —urbanísticos y no urbanísticos— cuya competencia tuviera una incidencia en la gestión pública del Urbanismo.

B) ESTRUCTURA DIRECTIVA, NO GESTORA. LA ACTIVIDAD DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

Si el sistema de dirección colectiva obedecía a una característica sustancial del urbanismo, en cuanto función administrativa —la de dar coherencia y simultaneidad a una pluralidad de actividades especializadas— el segundo rasgo decisivo, el de que esas actividades especializadas se realizan por lo común fuera de la Administración urbanística propiamente dicha, en ámbitos muy diversos de la organización administrativa, daría lugar al diseño de una estructura dispuesta para la dirección, pero no para una acción generalizada de transformación del medio. Esta tarea, pues, quedaba situada fuera de la Administración urbanística del Estado en cuanto tal.

No se da vida, en consecuencia, a un amplio elenco de órganos, situados en gradación descendente y distribuyéndose una variada gama de competencias administrativas, sino a una mínima osatura organizativa. Más aún si, como también quedó expuesto, el grueso de las competencias urbanísticas de gestión (elaboración del planeamiento y su ejecución, inspección y disciplina urbanística, etcétera) iba a quedar en la esfera de actuación de los Ayuntamientos. Si a la Administración urbanística estatal iba a tocar esencialmente la dirección del urbanismo, quedando al margen la

gestión, se comprenderá el diseño de la Ley de crear una organización realmente esquemática, tanto en el nivel central como en el provincial, y no el de constituir una amplia estructura vertical u operativa.

Más, aún dentro de su gran simplicidad, la estructura colegial directiva aparecía dotada de instrumentos relativamente amplios con los que hacer efectiva su función. Así, en relación con la gestión municipal, quedaba dispuesta una amplia gama de mecanismos de tutela: aprobación de planes, recursos de alzada... Y, en relación con las actuaciones de los Departamentos ministeriales, el sistema de dirección colectiva pretendía asegurar el ajuste de las mismas en el instante en que las competencias administrativas adquirieran una proyección espacial concreta. Como escribirá unos años después Serrano Guirado, precisamente, al denunciar algunos aspectos críticos de la evolución posterior,

«El territorio es la base, el elemento homogeneizante, el tejido conjuntivo sobre el que van a incidir, debidamente coordinados, todos y cada uno de los programas sectoriales».

Esencialmente el Plan nacional de urbanismo y los Planes municipales proporcionan, en cada caso, el marco territorial estimado oportuno por la Ley para el desenvolvimiento ordenado y coherente de la multitud de acciones públicas que van a coincidir sobre los distintos ámbitos espaciales. Y, en este sentido, entendiéndolo como punto de partida, el artículo 7.º de la Ley dispone que el Plan nacional

«... configurará las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, en función de las conveniencias de la ordenación social y económica, para el mayor bienestar de la población».

Es decir, se pretende que ya a nivel de Plan se produzca un primer logro urbanístico: el del ajuste de las diversas perspectivas de ordenación —social, económica, estrictamente física— de modo que el Plan suponga el óptimo de aprovechamiento múltiple y coherente del espacio; que, en suma, el espacio resulte organizado, desde la perspectiva global del asentamiento humano. Ajuste,

desde luego, que pende sustancialmente del dato de la elaboración del Plan —o de su aprobación, si se trata de Planes municipales o comarcales— por un órgano de composición plural, en el que están representadas las diversas organizaciones operativas, y cuyos acuerdos son auténticas decisiones.

Por supuesto, ni el Plan nacional ni los demás planes urbanísticos venían a subrogarse en el lugar de la planificación sectorial: la pretendían integrar en un planeamiento integral, pero sin absorberla o sustituirla. Por eso advierte el artículo 198,3 de la Ley que

«El Consejo Nacional de Urbanismo coordinará los planes y proyectos que formen los distintos Ministerios, en cuanto se relacionen con la actividad urbanística».

No es fácil, desde luego, adivinar hasta dónde pudiera haber llegado el Consejo Nacional de Urbanismo en esa tarea que se le asignara en torno a los planes y proyectos de los Departamentos ministeriales. Pero es evidente que su actuación, en la práctica, tendría que haberse apoyado en su composición, en cuanto órgano de procedencias departamentales diversas, y en su función de elaboración o control del planeamiento territorial. En virtud de ellas, el propio planeamiento urbanístico habría sido elaborado, en sus más altos niveles, o aprobado previa concordancia de las singulares perspectivas sectoriales, previo un acuerdo colectivo integrador de las mismas en un haz de previsiones unitario y coherente. Después, la "coordinación" de los planes y proyectos de los Ministerios habría sido tarea facilitada por el peso del propio acuerdo colectivo.

Y, para ello, la Ley recurre a una técnica jurídica elemental: la de vinculatoriedad del acuerdo para toda la organización administrativa, y no sólo para los particulares: todas las administraciones especializadas, a cuyo cargo corre ir montando o alterando, pieza a pieza, el hábitat de que se trate, quedan vinculadas por los contenidos del planeamiento. Esto es lo que, con una expresividad en algún punto discutible —según se examinará después— establece el artículo 45-1 de la Ley.

«Los particulares, al igual que la Administración, quedarán obligados al cumplimiento de las disposiciones sobre ordena-

ción urbana contenidas en la presente Ley y en los planes, proyectos, normas y ordenanzas aprobados con arreglo a la misma».

Por supuesto, la existencia de un planeamiento debidamente aprobado, en ningún caso podría suponer un desapoderamiento de competencias administrativas, en favor de la organización del urbanismo y en detrimento de las administraciones especializadas. De aquí que el propio artículo 45 disponga en su número 2 que

«La formación de los planes no limitará las facultades que correspondan a los Departamentos ministeriales, conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos».

Es decir, el artículo 45 recoge con exactitud los dos característicos rasgos de la posición de las administraciones especializadas a cuyo cargo corren las actuaciones tendentes a hacer pasar a la realidad las previsiones urbanísticas: la vinculación al planeamiento y el no desapoderamiento, como secuela de la vigencia del plan urbanístico, de las competencias ministeriales propias.

El planeamiento, pues, vincula pero no desapodera a nadie de sus competencias. Y, como medio de sostener y hacer eficaz esa vinculación, el artículo 167 de la Ley establecerá un mecanismo de control sobre las actuaciones administrativas estatales que tengan una trascendencia urbanística inmediata:

«1. Cuando los actos relacionados en el artículo 165 («las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los planes») se proyectaren por algún órgano del Estado, el titular del mismo lo pondrá previamente en conocimiento del Ayuntamiento, el cual deberá notificarle la conformidad o disconformidad con los planes de ordenación.

2. En caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se someterá a decisión del Consejo de Ministros».

Ciertamente, este procedimiento de arbitraje a cargo del Consejo de Ministros, en lugar de la preceptiva licencia municipal,

salvaba el tema de la vinculación con una fórmula que, a juicio de González Pérez, es realista. Fórmula, por otra parte, que se repite en el artículo 3.º de la Ley y en el 5.º del Reglamento del Area Metropolitana de Madrid, así como en el 9.º del Decreto-ley de creación de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, si bien con algunas matizaciones y añadidos que la mejoran ostensiblemente.

C) LA CRISIS DEL SISTEMA DE DIRECCION ESTABLECIDO

1. LA EXISTENCIA AZAROSA DEL SISTEMA COLEGIAL: LA TENDENCIA A SUPERPONERLE LA AUTORIDAD DE UNOS ÓRGANOS DE CARÁCTER MONOCRÁTICO

Este sistema iba a venirse abajo en seguida: más aún, ni siquiera se pondría en vigor: la reforma de febrero de 1957, con la creación del Ministerio de la Vivienda, implicaba una solución diferente, mucho más simplista; significaba atenerse a una departamentalización estricta: *los órganos rectores del urbanismo serían en adelante, de modo exclusivo, los del Ministerio de la Vivienda*. Es decir, se arrumbaba la estructura horizontal de dirección, y se cargaba todo el peso sobre la estructura vertical y sectorial o especializada, que prácticamente entonces nacía a la realidad, en el ámbito de la Administración del Estado.

El proceso reorganizatorio desencadenado por el Decreto-ley de 25 de febrero de 1957 va a dar lugar a una serie de alternativas diversas a través de las cuales, sin embargo, se hará patente cómo los órganos monocráticos, esto es, la línea jerárquica que arranca hacia abajo del Ministro de la Vivienda, irán recibiendo las funciones originariamente atribuidas al sistema colegial creado por la Ley del Suelo.

La irrupción del principio monocrático y la crisis del sistema colegial se evidencian ya en el primer Reglamento orgánico del Ministerio de la Vivienda —aprobado por Decreto de 28 de junio de 1957— que atribuye al titular del Departamento las funciones del Consejo Nacional y de la Comisión Central de Urbanismo, en tanto se reorganicen ambos. Reorganización que aparece en el nuevo Reglamento del Ministerio, aprobado en 23 de septiembre de

1959. Aquí está la primera gran modificación del Consejo Nacional de Urbanismo. En efecto, el Consejo Nacional que configura el Reglamento de 1959 se concibe como órgano consultivo de todo el Ministerio, por lo que se le denomina "Consejo Nacional de la Vivienda, Arquitectura y Urbanismo". Estará compuesto por 51 vocales, y actuará a través de Comisiones. Por supuesto, el Reglamento no viene a significar que este Consejo vaya a ocupar el lugar del anterior Consejo Nacional de Urbanismo; simplemente sitúa en el interior del Departamento ese tipo de órgano solemne, de carácter consultivo, típico en los demás Ministerios: plantea y resuelve, pues, una cuestión diferente de la que aquí se estudia.

Y, poco después, el Decreto de 26 de noviembre de 1959 venía a confirmar el sistema monocrático, señalando que, hasta que se dicte el Reglamento de la Ley del Suelo, se prolonga la vigencia del anterior Decreto de 28 de junio de 1957 por el que se habían traspasado las competencias del Consejo Nacional de Urbanismo y de la Comisión Central al Ministerio de la Vivienda.

El segundo gran cambio viene después: los órganos colegiados previstos por la Ley del Suelo pierden definitivamente el carácter de órganos directivos, dotados de supremacía, para pasar a ser simples órganos consultivos. En la Ley de 21 de julio de 1962, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de Vivienda y Urbanismo, se juzga desfavorablemente el sistema montado por la Ley del Suelo. En la disposición transitoria primera se dice:

«Los preceptos de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana sobre facultades de resolución de los órganos urbanísticos colegiados serán revisados en cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, teniendo en cuenta el carácter propiamente consultivo que deben tener las funciones de dichos órganos y la procedencia de la atribución de dichas competencias de resolución al Ministerio de la Vivienda y a los órganos y autoridades de este Departamento.»

Como puede comprobarse, el legislador repudia expresamente el montaje peculiar realizado en 1956, para remitirse a los principios generales —y en esta ocasión puramente convencionales— de la organización.

El último paso viene dado por el Decreto 1994/1972, de 13 de julio, que modifica la estructura orgánica del Ministerio de la Vivienda e insiste en la creación de un Consejo Superior, "como órgano asesor y consultivo en las materias propias de la competencia del Departamento"; Consejo constituido por 18 miembros, designados por el Ministro entre funcionarios del Departamento. En su disposición final tercera, vuelve a reiterar que

«Las funciones desempeñadas por el titular del Departamento en relación con las atribuidas a la Comisión Central de Urbanismo, seguirán ejerciéndose en la misma forma que en la actualidad».

2. LAS CONSECUENCIAS INMEDIATAS DEL CAMBIO ORGANIZATIVO

a) *La crisis de la concepción del planeamiento territorial de la Ley del Suelo*

La creación del Ministerio de la Vivienda, y la subsiguiente neutralización del Consejo Nacional de Urbanismo, suponían, pues, dejar en vía muerta la estructura horizontal, que abocaba a una dirección interdepartamental del urbanismo, y la potenciación al máximo de la estructura vertical o especializada. Se daba, en síntesis, al urbanismo el tratamiento organizativo propio de una administración sectorial, y no el que su propia sustancia requería.

Dos grupos de consecuencias pueden residenciarse en este cambio institucional, en relación con el primitivo esquema de la Ley del Suelo. Una, la de que se hará mucho más difícil tanto la elaboración de las previsiones generales de ordenación, en los diversos niveles territoriales, como su cumplimiento efectivo. Otra, la de que la Administración urbanística estatal romperá paulatinamente con su acantonamiento en las tareas que bordean la gestión (dirección, ayuda, control) para penetrar en la gestión misma.

Así, por lo que hace a la elaboración de las previsiones generales de ordenación territorial, la propia idea de un Plan nacional de urbanismo se debilita, hasta el punto de que queda tan sólo inscrita en la legalidad como un tema aparte de la ordenación eco-

nómica y social que significaron los Planes de desarrollo desde 1963. Y ello, no sólo porque se olvidara la previsión del artículo 7.º de la Ley del Suelo y la planificación económica naciera al margen de la planificación física: es que la propia planificación física se había hecho prácticamente imposible en el preciso instante en que su elaboración quedaba en manos de un solo Departamento ministerial. Y es evidente que la desconexión entre ambas planificaciones ha creado, desde entonces, una situación prácticamente irreversible o, al menos, extraordinariamente difícil de remontar.

Adviértase, en este sentido, que es precisamente en los años en que se produce el auge de la planificación económica nacional cuando empieza a tomar cuerpo la necesidad imperiosa de ir montando pieza a pieza, tramo a tramo, todo lo que supone la política de ordenación del territorio. Ante la carencia de un ámbito institucional en el que hubieran podido específicamente plantearse y resolverse los grandes temas del reajuste entre población y territorio, la planificación económica —impulsada exclusivamente por el deseo de elevar las grandes cifras y las macromagnitudes económicas nacionales— llegaría hasta el III Plan de Desarrollo antes de atisbar el tema de la ordenación del territorio, dejándolo después tanteado a nivel del puro deseo para el futuro. Aquí, más que en ningún otro aspecto, se deja apreciar el gran vacío creado por el Decreto de 28 de junio de 1957 al suprimir, por aplazamiento "sine die", aquella estructura horizontal que implicaba el sistema colegial de la Ley del Suelo; aquel Consejo Nacional de Urbanismo era la pieza desde la que, al menos, se hubiera entrevisto a su debido tiempo la política de ordenación del territorio.

Antes y después de la primera Ley del Plan de Desarrollo, la inexistencia de una estructura de ajuste global y de dirección colectiva originaría la emergencia de programaciones sectoriales elaboradas desde la sola perspectiva del sector económico o de actuación de que se tratase. Así, como recordara Serrano Guirado, la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, de 28 de diciembre de 1963, por cuya virtud pasa a depender del Ministerio de Información y Turismo la materia correspondiente, socavando los principios de la Ley del Suelo en un ámbito en que la actividad urbanizadora había adquirido extraordinaria importancia. Tampoco estará de más recordar la evolución del tema del saneamiento,

cuya organización y régimen jurídico quedan al margen del urbanismo y, en la Ley de Protección atmosférica de 1972, francamente escorado hacia la temática industrial, tanto en sus mecanismos correctores como, incluso, en las flagrantes excepciones que, por razones de alto interés industrial, permite la Ley.

b) *Las dificultades nacidas de la práctica de la Ley*

Desde el punto de vista del respeto y cumplimiento del planeamiento en vigor, la desaparición del sistema de dirección colectiva iba en seguida a dejar al descubierto las limitaciones de concepción o la debilidad práctica que, por sí solas, habían de tener algunas de las previsiones instrumentales de la Ley del Suelo. En este sentido, deben destacarse estos tres factores: 1.º el carácter con que fueron concebidos los Planes especiales; 2.º la interpretación práctica del artículo 45-2 de la Ley; 3.º la resistencia observada al cumplimiento, por parte de la Administración del Estado, del artículo 167 de la Ley.

La concepción de los Planes especiales está muy clara en la Ley del Suelo. Como expresa el propio legislador, en la Exposición de Motivos,

«Se refieren singularmente a un aspecto de la ordenación, como la protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones o cualesquiera otras finalidades análogas».

La definición, que es casi literalmente la que después se recoge en el artículo 13 de la Ley, revela ante todo los tonos dominantes en la concepción del urbanismo que subyace en la Ley: además de una actividad que es presupuesto previo a la edificación de viviendas, el urbanismo ha de ocuparse también de la protección de la estética ambiental. Todo el decisivo tema de las infraestructuras urbanas, cuya programación pudo tener una ventajosa salida en los Planes especiales, queda a cubierto, tan sólo, por esa cláusula general que figura al final de la definición: "... cualesquiera otras finalidades análogas". Es muy difícil, desde luego —además de inútil— saber si el sistema colegial previsto por la Ley del Suelo hubiera sido capaz de reconducir al planeamiento

urbanístico toda la programación de las infraestructuras; quizá ésto era ya demasiado pedirle a una estructura directiva que nacía superando tan sólo en parte las fuertes limitaciones del sistema departamental de la Administración Central española. Mas, por otra parte, y con independencia también de la falta de expresividad del artículo 13 y siguientes de la Ley, lo cierto es que el encauzamiento de la programación de infraestructuras a través de los Planes especiales se haría imposible una vez que la aprobación de los mismos quedaba en manos del Ministerio de la Vivienda, al asumir éste las facultades del Consejo Nacional de Urbanismo: no es realmente concebible, en la organización administrativa, tal subordinación de un Departamento a otro Departamento. Consecuencia: la programación de las infraestructuras puede ir por un lado y el planeamiento urbanístico por otro.

Y no sólo se trata del tema de las infraestructuras ni del diseño legal de los planes especiales. Desde el punto de vista del respeto al planeamiento urbanístico, la situación queda establecida —al desaparecer la estructura de dirección colectiva en el nivel central— entre los criterios de programación o, simplemente, de actuación de un Departamento ministerial determinado y el Ayuntamiento concreto en cuyo término municipal acuerde el Departamento la actuación de que se trate. Que la cuestión se ha planteado en términos harto polémicos, en ocasiones, nos lo pone de relieve tanto el sentido de algunas decisiones jurisprudenciales como ese artículo 3.º-5 de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre, sobre protección del ambiente atmosférico, en donde se dispone que:

«Cuando por imperativos de la defensa o de alto interés nacional del Gobierno acuerde la localización de una industria o actividad potencialmente contaminadora, la decisión será vinculante para las Corporaciones y Organismos que deban otorgar las licencias y autorizaciones correspondientes, sin perjuicio de sus competencias en ámbito diferente al que esta Ley se refiere».

Formalmente, este precepto aparece como una excepción al sistema de la Ley, pero en realidad es dispensa mucho más amplia, implicando una excepción a todo el sistema de ordenación territorial que supone el planeamiento urbanístico.

Sin llegar a replantearse el conflicto en niveles normativos, ha tenido también singular agudeza el tema de la sumisión del planeamiento urbano de las zonas portuarias y, en general, de la zona marítimo-terrestre. Por lo común, la cuestión es planteada como una consecuencia indirecta del ámbito de aplicación del artículo 167 de la Ley del Suelo, en el que, como se recordará, se prevé que los actos que realice algún órgano del Estado y estén sujetos a licencia municipal, se comunicarán al Ayuntamiento, el cual notificará su conformidad o disconformidad, resolviendo en este último caso el Consejo de Ministros. Pues bien, el problema se presenta cuando algún particular obtiene autorización o concesión para una instalación portuaria y luego el Ayuntamiento le deniega la correspondiente licencia de obras.

Como ha puesto de relieve Rodríguez Moro, la defensa por parte de la Administración Central de una exención de esas zonas respecto del sistema de la Ley del Suelo, ha estado esencialmente basada en estos dos argumentos: el de que la zona marítimo-terrestre no forma parte del término municipal, y el de que la competencia de los órganos de la Administración Central en puertos y playas es total, sin que pueda actuarse la competencia municipal, que quedaba absolutamente excluida de la zona marítimo-terrestre. Polémica ésta lo suficientemente conocida como para no volver ahora sobre ella, pero que nos revela en su desenvolvimiento uno de los vacíos más claros que la departamentalización estricta del urbanismo ha llevado consigo: la de que, con demasiada frecuencia, la defensa del planeamiento urbano se plantea como un conflicto entre un Ayuntamiento y un Departamento ministerial, sin que el sistema de arbitraje previsto por el artículo 167-2 de la Ley del Suelo pueda entrar en juego, por no darse los supuestos previstos en el mismo.

D) MEDIDAS ADOPTADAS POR LA NUEVA LEY DEL SUELO: LA REFORMA DE LA COMISION CENTRAL DE URBANIS- MO Y LAS FUNCIONES DECISORIAS DEL CONSEJO DE MINISTROS

1. LA REFORMA DE LA COMISIÓN CENTRAL DE URBANISMO

La reforma de la Ley del Suelo, llevada a cabo por la Ley de 2 de mayo de 1975, no podía eludir, naturalmente, el tema. Y busca nuevas soluciones, me parece, a través de estas innovaciones:

- Renacimiento y reforma de la Comisión Central de Urbanismo.
- El reforzamiento de la vinculatoriedad de los planes mediante el retoque del artículo 45-2.
- Creación de la figura de los Planes directores territoriales de coordinación.
- Reforma de la concepción de los Planes especiales.

Relegando para más adelante el análisis de los Planes directores de coordinación, veamos ahora, en primer lugar, la reforma de la Comisión Central.

Renace la Comisión Central de Urbanismo, y, con ello, se observa una vuelta a la técnica de la colegialidad. Mas si en la composición de la Comisión no se aprecian desviaciones sustanciales de la idea primitiva, lo cierto es que la Ley considera consolidado el criterio departamental en la dirección del urbanismo y, por tanto, la situación que ahora se otorga al órgano colegiado en la Administración del urbanismo es muy distinta de la que se preveía en 1956.

Así, pues, el nuevo artículo 198 es casi una repetición literal del antiguo, de modo que la nueva Comisión Central viene a ser un trasunto del entonces previsto Consejo Nacional de Urbanismo. Formarán parte de la Comisión presidida por el subsecretario de la Vivienda.

«Representantes de los Departamentos ministeriales, Corporaciones locales, Organización Sindical, de aquellas Corporaciones públicas cuya actividad esté relacionada con el planeamiento y urbanismo, y hasta un máximo de cinco Vocales

designados por el Ministerio de la Vivienda entre personas de acreditada competencia en cualquiera de las especialidades propias del urbanismo».

Se añade ahora, además, un elemento variable junto al que constituyen los miembros estables, ya que

«Formarán parte asimismo de la Comisión:

a) Cuando se sometan a su informe los Planes Directores Territoriales de Coordinación: los presidentes de las Diputaciones y los alcaldes de las capitales de provincia y municipios de más de veinte mil habitantes afectados.

b) Los representantes de los Departamentos ministeriales con categoría de director general que designen para cada caso los ministros respectivos, en relación con los asuntos de su especial competencia».

Se vuelve, pues, desde esta perspectiva, a las líneas maestras que fijara el legislador en 1956, aunque luego la fórmula no cobrara realidad. Se intenta otra vez, entonces, que la Comisión Central sea un ámbito de encuentro y de composición de perspectivas diversas, como corresponde a un órgano deliberante. En este sentido, el añadido de los representantes con categoría de director general supone, por de pronto, un enfoque realista en la integración de la Comisión, ya que en la actual Administración del Estado es, como mínimo, en ese nivel jerárquico en donde pueden encontrarse interlocutores con posibilidades, de hecho, de una decisión y un compromiso en nombre del Departamento ministerial al que represente. Y, por otra parte, la presencia de los presidentes de Diputación y alcaldes de Ayuntamientos urbanos, supone incorporar al diálogo a los representantes de los colectivos territoriales directamente afectados.

Ahora bien, si se examina en su conjunto el tema de la integración de la Comisión Central, resultan insoslayables unas cuantas consideraciones, de cara al papel que la misma pueda en el futuro desempeñar. Así, por de pronto, es evidente que la Ley pretende formalmente sumar los principios representativo y de capacidad técnica: componen la Comisión, en efecto, representantes de distintos segmentos de la organización administrativa y vocales designados en razón a su "acreditada competencia en cual-

quiera de las especialidades propias del urbanismo". Si la Comisión va a ser un órgano con capacidad técnica bastante en relación con los problemas sobre los que delibere y adopte acuerdos, es lógica esta incorporación de especialistas. Si, por el contrario, es una institución destinada a la armonización y composición de perspectivas distintas, adoptada cada una de ellas por los distintos sectores administrativos, entonces los especialistas hubieran encontrado una mejor ubicación en los aledaños de la Comisión, en sus órganos subsidiarios, y no en la Comisión misma; porque en ésta la voz y la opinión valen en la medida en que detrás del que habla está una organización o sector administrativo de una importancia determinada. Es probable, en este aspecto, que los especialistas hubieran cumplido mejor su función preparando deliberaciones que votando acuerdos.

Con todo, la adopción del principio de representatividad de la Comisión —permítasenos el convencionalismo que aquí pueda tener la expresión que se emplea— hubiera exigido una mención más depurada de los sectores y organizaciones que han de tener asiento en la Comisión. El artículo 198 menciona a los Departamentos ministeriales, Corporaciones locales, Organización Sindical y otras Corporaciones públicas cuya actividad esté inmediatamente relacionada con el urbanismo. La fórmula es, pues, tan amplia que puede permitir una adaptación a circunstancias positivamente cambiantes, más aún si se tiene en cuenta que la composición de la Comisión se relega al nivel reglamentario. Pues bien, si en 1956 era muy conveniente esta fórmula tan general, parece que en la actualidad se podría haber llegado a una definición más concreta de los poderes y organizaciones que deben deliberar y ponerse de acuerdo sobre las grandes líneas del urbanismo nacional y sobre contenidos del planeamiento, en cada caso. En realidad, la cuestión hubiera quedado circunscrita, entonces, a los Departamentos ministeriales y a las instituciones del Régimen local.

Se podrá argüir, respecto de estas últimas, que ya se las menciona expresamente y se les respeta un lugar en la Comisión. Quizá en la fecha de aprobación de la Ley no se podía llegar a más, puesto que las instituciones regionales y metropolitanas no eran más que una hipótesis contenida en el proyecto de Ley de

Régimen Local. De todos modos, lo importante es que en el futuro la Comisión Central de Urbanismo sea el ámbito de encuentro de los distintos poderes administrativos cuya actuación aislada y al margen de los demás puede frustrar el designio de coherencia y visión global que lleva consigo el urbanismo. Por eso, en la Comisión, lo que debe intentarse armonizar es la obra que corresponde realizar, por un lado, a cada uno de los Departamentos ministeriales que "hacen" urbanismo con el simple desarrollo de sus competencias propias; y, por otro, las instituciones regionales y metropolitanas a cuyo cuidado ha de quedar —en cuanto vaya decantando la incipiente presión social regionalista y descentralizadora de nuestros días— una buena parte de la ordenación del territorio y del urbanismo.

En cuanto a las funciones de la Comisión, ha desaparecido ya todo intento de introducirse en el ámbito de las atribuciones de carácter resolutorio. Aparte de las consultas que se le puedan someter, con carácter facultativo, por el Ministro de la Vivienda, la Comisión informará preceptivamente con carácter previo a la aprobación del Plan nacional de ordenación, de los Planes directores territoriales de coordinación y de los Planes generales municipales de ordenación de las capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes.

Parece, pues, intentarse, que la Comisión Central sea un ámbito de encuentro por parte de los sectores administrativos interesados; de encuentro y de diálogo, como corresponde a un órgano de carácter deliberante. Y si del diálogo se generan las distintas conformidades sobre el contenido del Plan que se discute, el Ministerio de la Vivienda encontrará el apoyo institucional colectivo que precisa para que esos planes urbanísticos se cumplan. Más aún cuando, si se trata de Planes directores de coordinación, la aprobación corresponde al Consejo de Ministros. Cuando, tratándose de planes municipales el Ministro disienta del dictamen de la Comisión, la resolución del asunto corresponderá al Consejo de Ministros.

Como se ve, en la disyuntiva de crear un organismo de dirección colectiva —como en 1956— o de seguir intentando que dicha dirección la ostente únicamente el Ministerio de la Vivienda, la

nueva Ley busca una solución intermedia, caracterizada por estas dos notas:

- 1.^a) En los asuntos a decidir de mayor importancia —Planes directores de coordinación— la decisión es adoptada por el Consejo de Ministros.
- 2.^a) En los demás, si el consensus se ha obtenido a un nivel inferior —Comisión Central de Urbanismo— la decisión es materialmente adoptada por la Comisión, y formalmente por el Ministro de la Vivienda. No otro sentido puede contener la disposición que remite al Consejo de Ministros aquellos asuntos en los que el Ministro de la Vivienda discrepe del parecer de la Comisión.

Lo que quiere decir que el Consejo de Ministros queda convertido en un árbitro que juzga las discrepancias que puedan darse entre la Administración urbanística y las demás Administraciones especializadas, en la segunda hipótesis; y en el auténtico órgano superior de decisión, cuando se trate de los Planes directores de coordinación. Y esta función que se atribuye al Consejo de Ministros nos revela tanto las deficiencias de la solución departamentalizadora del urbanismo como la crisis de los mecanismos de coordinación que la Ley de Régimen Jurídico preveía para cubrir los defectos de la departamentalización, en sí misma considerada. Estamos, en realidad, ante uno de los más característicos rasgos negativos del sistema de órganos directivos de nuestra Administración Central contemporánea.

2. EL REFORZAMIENTO DE LA VINCULATORIEDAD DE LOS PLANES: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 45-2

Ciertamente, la Ley del Suelo de 1956, tratando de asentar un sistema de dirección colectiva del urbanismo, tenía en la propia Ley una limitación importante; no era, desde luego, una limitación conceptual, sino una limitación de hecho, dadas las posibilidades que brindaba el artículo 45-2 para una interpretación negativa o perturbadora por parte de las administraciones sectoriales o especializadas. Dicho artículo sienta, como se sabe, en su número 1 el principio general de que tanto los particulares como la Ad-

ministración quedan vinculados al planeamiento, pero establecía a continuación que

«La formación de los Planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales, conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos».

El precepto podía entenderse de varias maneras, pero en un plano teórico era muy difícil sostener que supusiera una excepción de la vinculatoriedad de los Planes en favor de los Departamentos ministeriales. Eso vale tanto como dejar fuera del planeamiento, por lo menos, todo el tema de la infraestructura y gran parte de los servicios de una ciudad; vale, pues, tanto como reducir a la nada el planeamiento. Y, sin embargo, la práctica de estos últimos veinte años ha venido a demostrar que, no existiendo unos órganos urbanísticos capaces de imponer la observancia del planeamiento en vigor, tal interpretación desviada del artículo 45-2 se podía llevar a cabo. De aquí que la nueva versión de ese artículo establezca ahora que:

«La aprobación de los Planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales para el ejercicio, *de acuerdo con las previsiones del Plan*, de sus competencias, según la legislación aplicable por razón de la materia».

Es decir, el Plan vincula a la Administración en su totalidad, lo mismo que a los particulares. Esto no quiere decir que desaparece a los Departamentos ministeriales de sus competencias, pero sí que la vinculación creada por el Plan va a modular su ejercicio, de modo que el mismo podrá quedar reglado desde el punto de vista de su contenido o de las condiciones de lugar, tiempo y forma en que haya de llevarse a cabo. No es, por tanto, simplemente el Plan un límite más al desarrollo de unas competencias ministeriales, de modo que la actualización de éstas no infrinja el planeamiento. A mi entender, todo lo que en sí mismo supone el urbanismo —actividades múltiples, diversas, pero desarrolladas en un marco de previsiones espaciales y temporales destinado a darles coherencia, simultaneidad en la medida de lo conveniente, y,

por ello, una mayor eficacia social— lleva a la inexorable consecuencia de que el Plan debe incluir, para los Departamentos ministeriales, situaciones de deber de actuar, debe ser fuente de deberes positivos de actuar; y, por otra parte, una regulación más o menos concreta del cómo, dónde y cuándo actuar. El Plan actúa, en suma, sobre el ámbito de discrecionalidad de las competencias administrativas de los Departamentos ministeriales, precisamente reduciéndola y traspasando una serie de supuestos concretos al campo de las facultades regladas.

3. LA CREACIÓN DE LOS PLANES DIRECTORES TERRITORIALES DE COORDINACIÓN

Mas no es la reforma del artículo 45-2, sino la creación de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, el punto en donde la nueva Ley pretende hacer descansar las ideas de coherencia, simultaneidad y mayor eficacia social de las que el urbanismo es portador, de cara a la ordenación del territorio. La Exposición de Motivos es clara, al respecto:

«Para llenar el vacío existente en el Ordenamiento jurídico en orden a la conexión del planeamiento físico con el planeamiento socio-económico, se regula «ex novo» la figura de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, de ámbito espacial indeterminado, a priori, y a los que se asigna, como misión fundamental, la de señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar la ordenación urbanística del territorio dentro de las previsiones de los Planes de Desarrollo y con la adecuada atención a los problemas del medio ambiente, y establecer el marco físico en el que han de desarrollarse coordinadamente las previsiones localizables espacialmente, de la planificación económica y social. A este respecto, se cuida la adecuada participación de organismos estatales y locales en la elaboración de los Planes Directores y se atribuye su aprobación, vinculante para todas las administraciones afectadas, al Consejo de Ministros».

En el párrafo transcrito, se puede observar claramente cómo mueven al legislador estas dos ideas: 1.ª) que es preciso realizar un enlace entre la planificación física y el planeamiento socio-económico; 2.ª) que los Planes Directores serán vinculantes para to-

das las administraciones afectadas. Ambas, por supuesto, mirando en realidad a llenar un objetivo que quedaba, pese a todo, al descubierto: el de vincular a las administraciones especializadas.

Ahora bien, es curioso que se tome como punto de conexión a los Planes de Desarrollo. Quizá ésto sea jurídicamente lo más correcto, pero también quizá, no lo sea en la vida real. Primero, porque los Planes de Desarrollo no habían logrado por ahora una acción estatal armónica en el plano de las inversiones, siendo más bien la simple suma de las inversiones sectoriales programadas por el Estado. Segundo, porque seguramente los Planes de Desarrollo van a ser pronto un capítulo de la historia económica; el rasgo más visible y espectacular de una cultura económica que volvió a creer —como la cultura del siglo XVIII— en el mito del progreso sin límites. El sesgo violento de la evolución económica parece haber cortado en seco, por el momento al menos, las posibilidades de ese instrumental y de esa mentalidad de la planificación del desarrollo.

Y aunque no decayeran los Planes de Desarrollo, la verdad es que había llegado el momento en que se transformasen en algo más que un catálogo de inversiones decididas a la vista de la evolución de las grandes magnitudes económicas. Ahora se empezaba a ver claro cómo en el lugar de un simple modelo económico había que situar un modelo territorial, en lugar de Planes de Desarrollo era preciso pasar a la más completa figura de los Planes de Ordenación del Territorio.

Por todo eso, la emergencia de los Planes Directores Territoriales de Coordinación aparece como extraordinariamente oportuna. Más aun cuando el artículo 8.º-1 de la Ley de reforma de la del Suelo les atribuye nada menos que lo siguiente:

«Los Planes Directores territoriales de Coordinación establecerán, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación Económica y Social, y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los Planes y Normas a que afecte».

Como se observará, estos Planes Directores vienen, pues, a ser un intento de modelo territorial integral, bien distinto de lo que

hasta hoy se ha venido entendiendo por planes de urbanismo *strictu sensu*: junto a la descripción de los aprovechamientos posibles de un espacio físico concreto, los Planes Directores proponen un reajuste general entre población y territorio utilizando todas las variables a tener en cuenta.

Y es en este contexto en el que la nueva legalidad ha de insistir en la vinculatoriedad del planeamiento para los Departamentos ministeriales. Pero, ¿qué autoridad impone su cumplimiento en la práctica?

4. LOS PLANES ESPECIALES EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA

En cuanto a los Planes Especiales, las innovaciones son esencialmente dos, y ambas tienden a conseguir la misma finalidad. En primer lugar, los Planes Especiales quedan incardinados en el planeamiento territorial. Así, puede advertirse la diferencia de posición entre uno y otro tipo de Planes, en el artículo 13, según la redacción de 1956, y la versión de la reforma de 2 de mayo de 1975. La primitiva Ley del Suelo desconectaba el planeamiento especial del territorial o, al menos, lo permitía cuando establecía que

«Sin perjuicio de la inclusión en Planes territoriales el planeamiento urbanístico podrá referirse especialmente a...».

Por el contrario, en la actualidad dicho artículo 13 arranca con la siguiente declaración:

«En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales, en los Planes Directores Territoriales de Coordinación o Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento deberán redactarse, si fuere necesario, Planes Especiales...».

Es decir, tanto antes como después de la nueva Ley, el planeamiento especial tiene esencialmente por objeto un elemento o aspecto de un conjunto territorial determinado, si bien, no el conjunto en su totalidad, tomado de modo omnicompreensivo. Pero, antes quedaban el planeamiento territorial y el especial en una situación de mutua desconexión y compatibilidad aunque, claro

está, no era jurídicamente concebible una oposición entre ambos. Ahora, en cambio, los Planes especiales tienen por finalidad el desarrollo de los Planes territoriales, si bien tomando como objetivo las previsiones en torno a un aspecto singular del territorio a que aquéllas se refieran.

Hasta aquí, la reforma quedaría muy circunscrita a una mejora en la técnica del planeamiento. Lo importante, a mi juicio, está contenido en el número 2 del nuevo artículo 13, cuando se dispone que

«También podrán redactarse Planes Especiales para la ejecución directa de obras correspondientes a la infraestructura del territorio o a los elementos determinantes del desarrollo urbano previstos en el número dos, párrafo d) del artículo octavo, y en el número uno, párrafo b) del artículo noveno ter».

Preceptos estos que se citan que se refieren a “las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de agua, saneamiento, suministro de energía y otras análogas” de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (artículo 8.º, 2, d), y a la “estructura general y orgánica del territorio integrada por los elementos determinados del desarrollo urbano y, en particular, los sistemas generales de comunicación y sus zonas de protección, los espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes en proporción no inferior a cinco metros cuadrados por habitante y el equipamiento comunitario y para centros públicos”.

Es decir, los Planes Especiales dejan de ser un planeamiento sustancialmente dedicado a la protección de la dimensión estética del habitat y, sin dejar de perseguir en ocasiones esa finalidad y estirando nociones que yacían como encapsuladas en el artículo 19 (que se refiere a los Planes y proyectos de saneamiento) se convierten ahora en Planes relativos a la infraestructura. No deja de ser sintomático este cambio de orientación, en el que está en verdad reflejado todo un giro en la concepción del urbanismo: de aquel urbanismo que pone el centro de gravedad en la estética ambiental y en la edificación de viviendas, se pasa ahora a otro

en el que, sin olvidar esos objetivos, cobra una importancia primordial el tema de la infraestructura.

Mas, precisamente por ello, por el tremendo valor que para el desarrollo de la sociedad urbana tiene la infraestructura, era necesario engarzar de modo más profundo este tema con el planeamiento territorial. Porque, por debajo de este engarce a nivel de planeamiento está el tema de la distribución de las competencias administrativas. En principio, la infraestructura urbana es tema a programar y llevar a cabo por una amplia pluralidad de administraciones especializadas. Renace, pues, aquí el tema de las relaciones del Ministerio de la Vivienda con los distintos Departamentos ministeriales que se ocupan de la infraestructura.

La Ley, sin embargo, no contiene una solución muy clara en este punto, ya que en el artículo 13-4 dispone que

«Los Planes Especiales se tramitarán con arreglo al procedimiento del artículo 32 de esta Ley (que es el procedimiento general para la aprobación de los Planes). Cuando lo sean a iniciativa de Entidades locales o urbanísticas especiales, su aprobación definitiva, previo informe de los Departamentos ministeriales y demás organismos afectados corresponderá:

- a) Si desarrollan un Plan General de Ordenación, a los órganos competentes para aprobar Planes Parciales.
- b) En los demás casos, al ministro de la Vivienda».

Pero obsérvese que el precepto se refiere solamente a los Planes Especiales redactados por Entidades locales o urbanísticas especiales. ¿Y cuando el Plan sea redactado por otro Departamento ministerial o algún organismo del mismo dependiente? El legislador no contempla este supuesto. Ni siquiera recurre en esta ocasión a las soluciones de compromiso que supondría, por ejemplo, el previo informe de la Comisión Central de Urbanismo o la resolución de una posible disidencia interdepartamental por el Consejo de Ministros. En esos Planes Especiales, pues, la Ley y el planeamiento territorial se imponen, desde luego, a los Departamentos ministeriales competentes en materia de infraestructura. Pero al Ministerio de la Vivienda, depositario de las competencias urbanísticas, no se le confiere en este punto atribución ninguna. Lo lógico es, en consecuencia, que sea el Departamento compe-

tente, en cada caso, quien lleve a cabo la aprobación de los Planes Especiales que sus propios servicios elaboren.

5. CONCLUSIÓN

He aquí, pues, en conclusión, cómo la reforma de la Ley del Suelo pretende apuntalar los instrumentos en que ha de plasmar la Administración urbanística en cuanto administración de cuestiones generales. Desde el punto de vista organizativo, la Comisión Central; y, como instrumentos operativos, los Planes Directores Territoriales de Coordinación y, en su caso, los Planes Especiales. Ahora bien, si el centro de gravedad de la estructura horizontal queda situado en la Comisión, para el ejercicio de su cometido crucial hay que recordar que la misma no ejerce poder directivo alguno, sino que es meramente un órgano coordinatorio y de carácter consultivo: no es un organismo dotado de una posición de supremacía ni, por tanto, ejerce una función directiva del urbanismo. He aquí, pues, cómo se renueva tan sólo aparentemente aquella estructura horizontal prevista por la primitiva Ley del Suelo. Porque entre aquella y esta versión hay una gran distancia, puesto que el sistema colegial de la Ley de 1956 dirigía el urbanismo, en tanto que la nueva Comisión Central simplemente coordina y asesora, pero no dirige. En una palabra, no es una auténtica estructura horizontal de dirección: no se le otorga una situación y unos poderes de supremacía sobre los sectores administrativos con competencias trascendentes para la ordenación territorial.

En consecuencia, ahora ya podemos concluir que hay un fuerte desequilibrio entre la dosis de especialización y la de generalidad que concurren en la Administración urbanística, y que este desequilibrio está vencido a favor de la concepción de la misma como una administración especializada. No renace, pues, pese a la apariencia aquella estructura horizontal de dirección, compuesta por representaciones de los sectores administrativos implicados, que decida y dirija el proceso de urbanización: la estructura horizontal no es una organización directiva, sino una organización consultiva de la línea monocrática que es la aparentemente destinada

a dirigir el proceso del urbanismo. Decimos aparentemente, porque en cuanto dicha tarea tropiece con una cuestión de cierta importancia, no será este Departamento ministerial el que decida, sino que lo hará el Consejo de Ministros.

