

La gestión urbanística en las obras de interés común a Municipios limítrofes (*)

por

ENRIQUE FARRERONS RENÉ

Jefe letrado del Negociado de Obras Públicas del
Excmo. Ayuntamiento de Barcelona
Secretario de 1.^a categoría de Administración local

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Obras de interés común a Municipios limítrofes.*
A) Supuestos. B) Características intangibles de la realización de la obra.
C) Problemas planteados. 1. Aprobación del proyecto. 2. Licitación. 3. Imposición de contribución especial de mejoras. D) Solución a los anteriores problemas. 1. Ayuntamiento erigido en impulsor de todo el trámite y único autor de las decisiones. 2. Régimen de Mancomunidad. 3. Organó supramunicipal. 4. Anexión. 5. Solución que se propugna: Asociación de Municipios.
a) Procedimiento. b) Contenido del convenio.—III. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Un prejuicio bastante generalizado domina el concepto que del contenido del urbanismo se tiene. Generalmente se considera que su fin principal, sino exclusivo, es el planeamiento.

Pero el urbanismo, como la mayoría de las actividades humanas, tiene dos aspectos notoriamente diferenciados: planear y realizar. Está por determinar cuál de ellos es más importante.

(*) Comunicación presentada al I Congreso Nacional de Urbanismo celebrado en Barcelona los días 2 a 8 de noviembre de 1959.

Bien está que los planes se elaboren con la máxima ambición, no exenta de ponderación, a la vista de los condicionantes (1) sociológicos, económicos y técnico-funcionales todos ellos, además, en contemplación de las posibilidades que permita el ordenamiento jurídico.

Pero si el planeamiento es la premisa, la ejecución ha de ser la meta propuesta. Aquél es medio; ésta es fin. Por ello la realización de las urbanizaciones no es algo meramente accesorio al planeamiento; ni tampoco su consecuencia infalible.

Por el contrario, la trascendencia de las obras municipales es tal, que en no pocas ocasiones, para el eficaz desarrollo de los planes es decisivo, con carácter previo, la existencia ultimada de aquéllas (pavimentación, alcantarillado, alumbrado...), que permite calificar los terrenos de solares con la consiguiente posibilidad de licencias de edificación (arts. 63-3 y 67 de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana).

Si, como se ha dicho (2), hoy día está íntimamente relacionado el urbanismo con la vivienda, muy precariamente podría desenvolverse aquél, a pesar de los planes de toda índole, si por falta de efectivas obras públicas no se pudieran conceder licencias de edificación.

La importancia de las obras municipales recaba para sí, sin lugar a dudas, un lugar destacado en el conjunto de lo urbanístico.

Consiguientemente, los problemas que puedan presentarse en orden a la realización de obras públicas municipales deben ser abordados en el genérico tema de «la gestión urbanística», para hallar, a su calor, la solución más factible.

Ello, no obstante, ninguna Conclusión referida a obras municipales se contiene en la Ponencia que con aquella rotulación,

(1) BIDAGOR: *Orientaciones sobre urbanismo*, en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1942, núm. 5, págs. 10 y ss., afirma que «las leyes que rigen la estructura urbana de una ciudad son orgánicas..., no obedecen simplemente a trazados geométricos, sino que dependen de ese organismo vivo que es la sociedad».

(2) GARCÍA DE ENTERRÍA: *Problemas actuales de Régimen local*, Sevilla, 1958, pág. 135.

referida al aspecto funcional, se propone como base de estudio y discusión en el I Congreso Nacional de Urbanismo.

Sirvan estas líneas en primer lugar para que aquilatando en lo debido la importancia de las obras municipales, no se las olvide en lo que a urbanismo atañe; en segundo lugar, para plantear un problema de variadas facetas y su posible solución, en orden a obras municipales, de interés común a dos Municipios, que han de realizarse en términos municipales distintos; y finalmente, con ocasión de la ya próxima revisión de la Ley de Régimen local (3), sugerir que en el artículo 139 de la misma hay base para arbitrar con la debida normación, una figura ágil y efectiva —Asociación de Municipios— para la realización de esas obras de interés conjunto.

II. OBRAS DE INTERÉS COMÚN A MUNICIPIOS LIMÍTROFES

A) *Supuestos*

El suelo nacional está integrado por la suma de todos los términos municipales. Ello, por sí mismo, indica ya que, en muchos supuestos, los Municipios constituyen no tan sólo una parcela del territorio patrio, sino, además, un engranaje que dentro del complejo político-administrativo ha de ser armónico si se desea la natural y debida coexistencia.

Si ello es así, abstractamente considerado, en la realidad práctica de cada día, esa concatenación es mucho más acusada desde mil puntos de vista diferentes.

Por ello no es infrecuente el supuesto de obras públicas municipales que afectando al interés de varios Municipios, hayan de ejecutarse en distintos términos municipales.

(3) El Director general de Administración Local, Ilmo. Sr. D. José Luis Moris indicó en el discurso de clausura de Congreso municipalista de Sanillés (22-27 de septiembre de 1958) la conveniencia de recabar y recoger de todos los profesionales de la Administración local las sugerencias que, en orden a la revisión de la Ley de Régimen local, prevista para 1960, su experiencia pudiera proporcionarles.

No con finalidad exhaustiva, sino meramente con el fin de ilustrar por vía de ejemplo el ulterior desarrollo de esta Comunicación, pueden citarse los siguientes supuestos: ornamentación jardinera y repoblación forestal de una determinada zona, prescindiendo de los fríos límites de la demarcación jurisdiccional, sino aceptando las conveniencias y aun necesidades impuestas por la topografía del sector; explanación y pavimentación de viales cuyos ejes pueden marcar la línea divisoria de los Municipios; construcción de colectoras subterráneas mediante la cobertura del cauce de un torrente cuya cuenca puede comprender terrenos de dos a más Municipios y cuyo trazado, a su vez, puede discurrir en coincidencia con el lindero de los términos; en fin, el alumbrado de vías de comunicación entre dos Municipios, etc.

B) *Características intangibles de la realización de la obra*

El proyecto de la obra debe ser único, realizado por un solo adjudicatario y de acuerdo con un criterio unívoco en cuanto a plazos de ejecución, ritmo de obras, coordinación con servicios que puedan aparecer en el subsuelo, técnicas de construcción, etcétera. Único debe ser también el organismo que realice los pagos.

C) *Problemas planteados*

El pie forzado de lo que se acaba de indicar, hace surgir en la práctica numerosos y complicados problemas, en orden a la aprobación del proyecto, adjudicación de la obra, ejecución de obras por un Municipio en el término de otro; posibilidad de imponer contribución especial de mejoras a vecinos de otro Municipio, etc., todos los cuales, para mayor claridad en la exposición, sistematizaremos así:

1. *Aprobación del proyecto.*

a) *Iniciativa.*—Puede partir del elemento político de una de las Corporaciones o de cualquiera de sus Servicios técnicos y también de los particulares interesados en la ejecución de la obra de que se trate.

b) *Redacción.*—Asimismo, pueden ser autores del proyecto, los Servicios técnicos de uno de los Municipios afectados o los de todos ellos si han trabajado en colaboración, en vista de acuerdos más o menos oficiales adoptados por las Corporaciones de las que dependen; en cualquiera de ambos supuestos tiene cabida la redacción de proyectos por personal técnico, no funcionario, pero por cuenta y a cargo del o de los Municipios interesados.

c) *Adopción del acuerdo.*—En vista de la vigente legislación de Régimen local que no posibilita ni permite (salvo en el supuesto del art. 46 del Reglamento de Servicios) las interferencias de jurisdicción, la adopción del acuerdo de aprobación del proyecto corresponderá a los Municipios afectados, una vez seguidos los trámites al efecto exigidos.

d) *Momento de adopción del acuerdo.*—Si el proyecto ha sido redactado por uno tan solo de los Municipios, una vez aprobado por éste, puede acordarse su remisión al limítrofe interesándole que, a su vez, lo apruebe.

De haberse redactado en colaboración, el acuerdo puede adoptarse simultáneamente sin que sea preciso la identidad de fechas.

2) *Licitación.*

Lo ya indicado en la Introducción cobra fuerza ahora, al contemplar que lo verdaderamente trascendente es la ejecución de la obra municipal, cuyo primer trámite es la licitación, necesaria para llegar a la adjudicación.

La aprobación del proyecto puede quedar en simple aprobación para engrosar los archivos, un día acaso históricos. Pero el acuerdo de adjudicar al crear un derecho subjetivo para el adjudicatario ya es más operativo.

a) Forma de contratación.—Los Ayuntamientos afectados pueden acordar en el mismo momento de aprobación del proyecto la forma a que habrá de someterse la licitación para, en su día, adjudicar la obra.

b) Contracción del gasto.—Si hasta los trámites que se dejan expuestos, los inconvenientes que surjan pueden ser obviados, mediante un buen entendimiento entre los Ayuntamientos, las dificultades crecen en intensidad a partir de este momento. El artículo 25-2 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales exige la existencia de crédito suficiente en el presupuesto para que pueda anunciarse la licitación.

¿Cuál de los Municipios afectados deberá contraer el gasto para cumplir con este precepto y, en su caso, con el del artículo 453 de la Ley de Régimen local que exige que el Ayuntamiento asigne cantidad bastante para dotar el gasto para que la obra acordada sea ejecutiva cuando no lo sea la imposición de contribuciones especiales o para el caso de que éstas no prosperen?

Otra cuestión a considerar es la de si es posible, en relación a esa contracción, realizar una distribución del presupuesto referida a la proporcional extensión que tenga el proyecto en los términos afectados.

c) Problemas surgen, asimismo, respecto a la publicidad, recepción de pliegos y su apertura, constitución de Mesa, adjudicación provisional, etc.

d) Adjudicación.—El problema deviene poco menos que insoluble en régimen de duplicidad de competencias. Si la adjudicación ha de ser única, no puede ser acordada por más de un Ayuntamiento, a menos que los demás renuncien a sus facultades decisorias y actúen, solo formalmente, al dictado de uno de ellos.

Claro está, que tratándose de subasta que excluye la discrecionalidad, la cuestión es más teórica que práctica. Pero si la forma de licitación es el concurso, el concurso-subasta o el concierto directo, el problema tiene verdadera existencia.

3. *Imposición de contribución especial de mejoras.*

Una de las potestades municipales (4) es la potestad impositiva. De acuerdo con la definición kelseniana del artículo 11 de la Ley de Régimen local, el Ayuntamiento carece de jurisdicción fuera de su demarcación territorial.

De modo que la potestad impositiva sólo es efectiva dentro del término municipal y carece de virtualidad fuera del mismo.

Para salvar ese inconveniente, visto que no basta un solo acuerdo impositivo, se podría pensar en sendos acuerdos conjuntos, limitados cada cual a la proporcionalidad del coste de la obra en el respectivo Municipio, cuyos Ayuntamientos paralelamente, pero con independencia, exaccionarían las cuotas.

Ante tal complicada solución, surge otra cuestión y es la de precisar, habida cuenta la unidad del proyecto, si habría de tenerse en cuenta el coste total o sólo los parciales, a efectos de posibilitar la aparición de la asociación de contribuyentes.

Por lo demás, siendo las contribuciones especiales de tipo finalista (Ley de Régimen local: art. 464) ¿cómo podrían los Ayuntamientos aplicarlas al pago de la obra concreta de que se trate, si hubiese sido uno sólo (véase supra C 2, b), el que hubiese contraído el gasto? Y en tal supuesto, ¿está legitimado el Ayuntamiento para acordar la imposición por obras que corren a cargo de otro Municipio?

(4) PÉREZ BOTIJA: Explicaciones de cátedra en el Instituto de Estudios de Administración Local. Curso 1955-56.

D) *Solución a los anteriores problemas*

Las consideraciones expuestas son tan complejas que no dudamos en afirmar que la solución no puede hallarse en la tramitación conjunta, aunque proporcionalmente fragmentaria, de los respectivos expedientes por los Ayuntamientos afectados.

Por ello, cabe pensar en otras posibilidades:

1. Que un Ayuntamiento se erija en impulsor de todo el trámite y único autor de las decisiones.
2. Régimen de Mancomunidad.
3. Órgano supramunicipal.
4. Anexión.
5. Solución que se propugna: Asociación de Municipios.

Consideremos por separados cada una de esas posibilidades:

1. El Estatuto municipal en el artículo 180 intuyó la posibilidad de obras fuera de los respectivos términos municipales. No obstante, como dice Carballo (5), ni en el Estatuto ni en sus Reglamentos se señala cauce legal alguno para dicha «invasión», por lo que concluye que por ello habrá de estarse a alguno de los puntos que hemos señalado con los números 2, 3 y 4.

También parece algo inoperante el artículo 46 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales en los supuestos de municipalización, que posibilita idéntica actuación municipal fuera de su término.

Ello, a la par que la consideración ya indicada de la incompetencia de jurisdicción municipal fuera de su término, hace llegar a la conclusión de la ineficacia de esta solución. Por lo menos, en la forma prístina en que ha de concebirse la interferencia de la actuación municipal de un Ayuntamiento en el término de otro, es decir, sin las modalidades de autorización y subrogación que se propugnan en el número 5 de este apartado.

(5) *Derecho urbanístico español*, Madrid, 1950, pág. 91.

2. Una primera contemplación de los problemas enunciados, el resultado negativo a que se ha llegado en la pretendida solución anterior y la afirmación previamente hecha de la ineficacia de sucesivos acuerdos paralelos, parece inducir al ánimo en favor de la solución de Mancomunidad.

Evidentemente, la Mancomunidad soluciona gran parte de los problemas expuestos y posibilita la realización de las obras a cargo de una Entidad municipal (art. 10 de la Ley de Régimen local) que es la que por naturaleza debe ejecutarlas.

Ahora bien: ¿La Mancomunidad es conveniente y sobre todo es práctica para todas las obras públicas municipales que interesan a la vez a más de un Municipio y que se realicen en varios términos municipales? Creemos que no.

La Mancomunidad presupone una obra de considerable envergadura y de larga ejecución. El plazo de su existencia es uno de los extremos que habrá de consignarse en sus Estatutos que, además, habrán de reseñar concretamente sus fines (artículo 37 de la Ley de Régimen local).

Por el contrario, los supuestos enunciados por vía de ejemplo son, en la mayoría de los casos, relativamente sencillos de realización, requieren un breve plazo de ejecución y, frecuentemente, la necesidad de la obra surge con carácter marcadamente inaplazable.

Los trámites que la Ley de Régimen local (arts. 33 y ss.) y el Reglamento de Población y Demarcación territorial de las Entidades locales (arts. 57 y ss.) señalan para la creación de una Mancomunidad, son excesivamente laboriosos y lentos para poder confiar en ella como el mejor sistema para resolver el supuesto de obras conjuntas sencillas.

¿No podría hablarse en la Ley de una Mancomunidad simplificada?

3. Las obras públicas que consideramos son típicamente municipales.

Si puede tacharse a los Ayuntamientos de incapacidad urbanística, es precisamente porque en el decurso de los tiempos han sido quienes han tenido a su cargo la gestión urbanística de

toda clase. Quien no gestione algo no puede equivocarse o, por lo menos, no puede ser blanco de las críticas.

Esta consideración hay que tenerla en cuenta ante la fácil y cómoda tendencia a crear nuevas estructuras que, con el tiempo, pueden adolecer, entre otros, de los mismos vicios que se atribuyen a los Ayuntamientos, y además, del de no captar lo bastante —encastillados en un criterio quizás en demasía eminentemente técnico— el *sustratum* sociológico y el palpitar ciudadano.

La Ley de Régimen local no sólo atribuye a los Municipios la gestión urbanística en general (art. 101, a), sino que con carácter obligatorio se les exige la prestación de varios servicios que, como los de alumbrado, pavimentación, alcantarillado y parque (arts. 102 y 103), pueden incluirse en la conceptualización de obras públicas municipales, y que por ello han servido de ilustración inicial a esta Comunicación.

¿Cómo podría armonizarse la exigencia en la realización de determinadas obras con el decaimiento del derecho —y obligación— de hacerlas para que sean ejecutadas por otros organismos?

Por ello, la referencia de la Ponencia ya indicada, a la que esta Comunicación se refiere, a las estructuras supramunicipales (Conclusión tercera) (6) y la enumeración de sus posibles competencias (número 54 de la exposición) (7) entre la que cabe ci-

(6) Dice la Conclusión 3.^a de la Ponencia del Sr. MARTORELL sobre *La gestión urbanística en el orden funcional*:

Es necesario y urgente establecer el Estatuto orgánico de las grandes ciudades. Las estructuras comarcales deberían constituirse en todos los ámbitos donde existe como núcleo principal una ciudad de cien mil habitantes como mínimo.

(7) Núm. 54 de la propia Ponencia: Competencia comarcal. Corresponde al organismo comarcal:

- a) Planificación general y control de la local; inspección urbanística.
- b) Carreteras comarcales.
- c) Aducciones de agua y su depuración.
- d) Evacuación de residuales y su aprovechamiento.
- e) Transportes terrestres.
- f) Actuación en polígonos de interés general.
- g) Protección y defensa de paisaje, playas y balnearios.

tar la ambigua de «inspección urbanística», unido a la afirmación de que los Ayuntamientos no siempre han sabido cumplir su cometido en el aspecto urbanístico (número 48) (8) y la inadecuación orgánica del Municipio que se insinúa en el número 51 (9), hacen llegar al ánimo del congresista la duda, matizada de cierto temor, de que se pretenda negar a los Municipios la competencia para tal clase de obras, cuando como en el caso planteado, por sí solos no pueden enteramente llevarlas a cabo, no por incapacidad sustancial, sino por razones formales, como son las jurisdiccionales, de posible solución.

¿Por qué romper con una larga tradición que no ha puesto sino de manifiesto que, en los casos en que la ha habido, la incompetencia municipal urbanística no ha sido esencial, sino, en función de sus rectores?

En el período que Pérez Botija (10) llama «preurbanismo»

h) Líneas de transporte eléctrico, en cuanto a su trazado.

i) Aparcamientos y *campings*.

Al organismo comarcal podrían atribuírsele, además, los siguientes servicios, aún cuando con ello dejase de tener un cometido exclusivamente urbanístico:

j) Extinción de incendios.

k) Cementerios.

l) Recogida, transporte y tratamiento de basuras.

(8) Núm. 48: Causas de fallo de la gestión urbanística. Los Ayuntamientos constituyen una de nuestras más viejas instituciones. Institución natural, respetada y amada por los ciudadanos. En el aspecto urbanístico, sin embargo, no siempre han sabido cumplir su cometido. Sus fallos han provenído:

a) Falta de imaginación para configurarla de antemano.

b) Carencia de medios económicos y de agilidad para arbitrarlos.

c) Supeditación de los intereses generales de la ciudad al interés personal político de sus ediles.

d) Debilidad ante los grupos de presión.

e) Desorientación de los servicios técnicos municipales por la dificultad de estructurar una doctrina en el sector político, formado por distintas tendencias.

f) En otros casos, predominio de los servicios técnicos sobre los políticos, siempre desaconsejable.

(9) Núm. 51: Estructura municipal. Sería pecar de ligereza pretender tratar en el texto de esta Ponencia de las formas orgánicas de los Municipios desde un punto de vista unilateral, como es el de la gestión urbanística. Sólo cabe decir que, en este aspecto, el sistema de gerencia se estima como el más eficaz y recomendable.

(10) *Derecho urbanístico español*, Madrid, 1950, pág. 27.

y en especial en la Ley de 29 de junio de 1864 es de destacar la concesión a los Ayuntamientos de auxilios para llevar a cabo las obras de ensanche. Se refuerza el carácter municipalista en la Ley de 1876; y en la Ley de 1892, para Madrid y Barcelona, aplicada después a otras poblaciones, y en la de 1895 son de observar facultades y beneficios concedidos a los Ayuntamientos.

Otro tanto y con mayor intensidad puede decirse del Estatuto municipal, impulsor cierto de la autonomía y prestigio municipales.

Y si la Ley de Régimen local consigna preceptos como los indicados y a todo lo largo de la Ley de Ordenación Urbana y Régimen del Suelo rezuman atributos urbanísticos en favor de la gestión de los Ayuntamientos, ¿para qué crear organismos o atribuir a los existentes funciones y competencias yuxtapuestas a las municipales?

¿No pugnaría ello con la simplificación orgánica y la racionalización administrativa que preconiza el vigente ordenamiento jurídico?

4. La anexión es un concepto algo caduco. Puede tener virtualidad para determinados casos concretos, para los que ya se señalan en la Ley y Reglamento los preceptivos trámites y supuestos.

Pretender aplicarla bajo pretexto de ser necesaria una obra como las que consideramos, parece totalmente desproporcionado.

Por otra parte, si uno de los Municipios es una gran población, la anexión tiende al «gigantismo» que a toda costa hay que evitar.

5. Solución que se propugna: Asociación de Municipios. Partimos de la posibilidad legal de esa figura, incipientemente aludida al final del artículo 139 de la Ley de Régimen local.

¿La Asociación de Municipios será lo que hemos llamado Mancomunidad simplificada? Puede llegar a serlo.

Ahora bien: ¿Cómo superar los inconvenientes apuntados en orden a la aprobación del proyecto, licitación e imposición de contribución especial de mejoras?

La Asociación de Municipios ha de implicar un convenio de autorización, subrogación y concentración de facultades; autorización para que un Ayuntamiento acometa obras en el término de otro; subrogación en el sentido de que el Ayuntamiento autorizado se subrogue en lugar del autorizante para ostentar la potestad impositiva; y concentración para unificar trámites y evitar duplicidad de decisiones.

Pero, ¿el Municipio autorizante que no realiza la obra tendrá facultad impositiva en la que subrogarse el que la ejecuta? Tal cuestión puede resolverse conviniendo que el Ayuntamiento no ejecutor de la obra subvencione al que la ejecute, en la cuantía proporcionada al coste de la obra realmente hecha en el respectivo término o en función de los beneficios o incrementos resultantes de su ejecución. Con la contracción del gasto convenida, puede evidentemente al Ayuntamiento exaccionar cuotas por mejoras o subrogar esa potestad en favor del Ayuntamiento ejecutor.

a) Procedimiento.—Puesta en evidencia la conveniencia de realizar una obra pública en la que puedan tener interés varios Municipios, por cualquiera de sus Corporaciones pueden realizarse tomas de contacto con el fin de llegar a un convenio.

Redactadas por concejales y funcionarios las bases de éste, se someterían a la aprobación del Pleno de los respectivos Ayuntamientos con el «quorum» del artículo 303 de la Ley de Régimen local, con efectos inmediatamente ejecutivos.

b) Contenido del convenio.—El convenio debe indicar su objeto y referirse a la redacción del proyecto en un plazo previamente fijado; a determinar que su aprobación será acordada en su día, conjuntamente por las dos Corporaciones, de conformidad a los trámites en vigor; a señalar cuál de los Ayuntamientos realizará los trámites licitatorios y quién contraerá el gasto o si éste será contraído en cantidad fija o proporcional, pendiente de liquidación; a concretar la forma de licitación; a indicar si el Ayuntamiento que no realice esos trámites deberá ser oído de la adjudicación, tratándose de concurso, concurso-subasta o concierto directo; a facultar al Ayuntamiento para que por medio

del contratista adjudicatario realice obras fuera de su término municipal; a subrogar un Ayuntamiento en otro la potestad impositiva en orden a la contribución especial de mejoras; a facultar a uno de los Ayuntamientos para la resolución de todas las cuestiones incidentales y cuantos otros aspectos sean necesarios en cada caso concreto.

III. CONCLUSIONES

1.ª Considerar incluídos dentro de la gestión urbanística en el orden funcional, para hallar en ella cauce de solución, los problemas que puedan plantearse en la ejecución de obras públicas municipales.

2.ª Reafirmar la exclusiva competencia municipal en lo relativo a obras públicas de interés común a ejecutar en términos municipales limítrofes.

3.ª Dar el debido desarrollo en la próxima revisión de la Ley de Régimen local, al inciso último del artículo 139, que permite la figura de la Asociación de Municipios, apta para la ejecución de tales obras conjuntas, mediante la debida normativa que regule un convenio entre los mismos y posibilite las interferencias de actuación en distintos términos y la imposición de contribución especial de mejoras, fuera de su respectiva jurisdicción, aunque sin merma de la soberanía municipal que en este orden de cosas se proclama.