

1. COMENTARIO MONOGRAFICO

LA COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES LOCALES PARA LA FORMACION DE PLANES DE URBANISMO Y LA SUBROGACION DE OTROS ORGANISMOS CUANDO POR AQUELLAS NO SE FORMULEN EN LOS PLAZOS ESTABLECIDOS

340.142: 352: 35.711

por

Nemesio Rodríguez Moro

La competencia de los Entes municipales en materia urbanística se halla claramente establecida en la vigente Ley del Suelo, texto de 9 de abril de 1976, pues en su artículo 214, que viene a ser copia exacta del artículo 202 de la primitiva Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, se consigna: «La competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que, siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros organismos».

De manera que, en principio, y como regla general, se les reconoce competencia legal plena en materia urbanística, a menos que la propia Ley de manera expresa atribuya alguna parte de esa competencia y facultades a otros organismos.

En cuanto a la formación de los Planes se establece en el artículo 31 del nuevo texto de la Ley (en correspondencia con el art. 24 de la Ley de 1956) que «los Planes municipales serán formulados por los Ayuntamientos. No obstante, podrán éstos encomendar su formulación a la Comisión Provincial de Urbanismo o a la Diputación».

Y con la finalidad de dar una mayor eficacia a esta fundamental actividad urbanística, cual es la formación de los Planes de urbanismo, se establece en el artículo 33 de la nueva Ley del Suelo: «En el caso de que los Planes municipales no se formaren dentro de los plazos que señalan los artículos 36 y 37, el Ministro de la Vivienda podrá disponer que se redacten por la Dirección General de Urbanismo, por la Comisión Provincial de Urbanismo o por la Diputación Provincial. Asimismo, la Comisión Provincial de Urbanismo podrá acordar que se redacten por la propia Comisión o por la Diputación Provincial».

De manera que se establece por la Ley una subrogación de aquella actividad municipal, cuya es la competencia en principio, y de modo general cuando no se lleve a cabo en tiempo la formulación de los correspondientes Planes de ordenación urbana, y ello porque, si de tanta importancia y trascendencia es la formulación de estos Planes para la comunidad municipal, no ha creído el legislador prudente que se demore *sine die* su formación, posterior aprobación y puesta en práctica.

Pero tal subrogación no puede llevarse a cabo más que cuando se den los supuestos que consigna la Ley y en la forma y procedimiento al efecto establecidos por la misma, de tal modo que la actuación de los organismos que lleven a cabo la subrogación sin acomodarse a estos supuestos legales ha de estimarse nula de pleno derecho, con nulidad *a radice*, que impide el nacimiento de tal acto en el mundo del Derecho y que, por tanto, ni causa efectos jurídicos ni permite que tal actuación radicalmente nula e inexistente pueda ser subsanada.

El Tribunal Supremo es rotundo y terminante en esta materia, como puede verse en la sentencia de 2 de octubre de 1979 (Ar. 3289), en la que se establecen los siguientes principios:

1. La competencia de los Ayuntamientos para formular los Planes urbanísticos que les corresponde es privativa y excluyente.

2. En la subrogación que establece la Ley del Suelo para los casos en que no se cumpla en tiempo la obligación impuesta sobre el particular a las Corporaciones locales, se trata de una facultad de carácter excepcional, y, por tanto, ha de haber un precepto legal expreso que así lo permita, sin que sea lícito fundar tal subrogación sobre presunciones.

3. Esta actuación subrogatoria ha de ejercerse estrictamente de acuerdo con el procedimiento que al efecto establezca la Ley,

pues el incumplimiento de uno cualquiera de los requisitos legales al efecto exigidos comporta la nulidad radical de todo lo actuado.

La sentencia en cuestión, que desestima la apelación interpuesta contra sentencia de la Sala Tercera de la Audiencia Territorial de Madrid, cuyos considerandos acepta íntegramente, establece interesante doctrina, según puede verse en los considerandos que a continuación se transcriben:

Considerandos de la sentencia apelada:

CONSIDERANDO: Que la más trascendente causa de nulidad del Plan impugnado, de entre las que se articulan en los escritos de demanda, es la contenida en el del segundo de los recurrentes y que se refiere a *la incompetencia de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid para la elaboración y consiguiente aprobación inicial de aquél*, dada su posible incidencia en el apartado a) del número 1 del artículo 47 de la Ley de Procedimiento administrativo, y, al examinar su proyección en el caso actual, es decible que, aunque sea cierto que el término municipal de Batres resulta excluido del concreto territorio sobre el que aquélla ejerce las específicas funciones insertadas en la Ley de su creación, a dicha Comisión incumbe además, respecto de esos Municipios cuyo territorio se excluye, idénticas funciones a las que corresponden a las Comisiones provinciales de Urbanismo, según el número 4 del artículo 30 del Reglamento de dicho Texto legal; lo que, en principio, podría determinar su competencia para elaborar los Planes urbanísticos municipales cuando los Ayuntamientos respectivos no lo hubiesen confectionado, que es trasunto de lo que, por su parte, dispone el artículo 26 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, vigente en la ocasión de autos, con evidente consecuencia de plena subrogación que, efectivamente, legitima el actuar de referida Comisión en la materia tratada; pero, por lo mismo que *talés subrogaciones no pueden nunca presumirse y por ende han de consolidarse siempre establecidas con indudable carácter restrictivo, puesto que su efecto inmediato e irreversible es dejar simultáneamente desposeída a la Entidad local por ella afectada de su privativa y excluyente competencia para la Ordenación urbanística de su territorio, como auténtica excepción, por lo demás, al principio general consignado en el artículo 202 de la Ley últimamente citada, según el cual «la competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que, siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros Organismos», de donde se infiere que en cualquier caso esa subrogación no puede dejar de hallarse concretamente establecida por la correlativa norma que la autorice, y vista la inequívoca literalidad del precepto en que el órgano subrogado en esta ocasión se amparaba, es necesario estar insoslayablemente al condicionamiento en él establecido.*

CONSIDERANDO: Que hay que significar, a este respecto, que el número 2 del artículo 29 de referida Ley sobre Régimen del Suelo dispone que los Planes generales de ordenación de Municipios cuyo censo de población es —como el de Batres— inferior a 50.000 habitantes, se redactarán en los plazos que fijen las Comisiones Central o Provincial de Urbanismo, y tenga tal carácter el cuestionado o el simple Plan especial—que es problema igualmente discutido por las partes—, la misma normativa le es aplicable, toda vez que el artículo 30 de la propia Ley prescribe que, a falta de previsión en el general acerca de dicho plazo de formación del especial, éste se determinará por una u otra Comisión, siendo de esto deducible que, *como quiera que el número 1 del artículo 26 de aquélla dispone que la repetida facultad subrogatoria de que COPLACO hizo uso constituye un remedio simplemente supletorio para el exclusivo supuesto de que tales Planes municipales, sin distinción alguna en relación con su ámbito territorial, no fueran formados por los Ayuntamientos dentro de aquellos plazos, hasta tanto se hubiera señalado para cada caso concreto un término para su elaboración y consiguiente aprobación inicial, puesto que el Ordenamiento jurídico citado no lo tiene establecido, y hubiere transcurrido aquél, conforme exigen las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1968 y 23 de junio de 1972, y se impone—incluso tratándose de Ayuntamientos cuyo territorio forma parte del Area Metropolitana—por el número 4 del artículo 12 de la Ley creadora de éste y número 3 del 41 de su Reglamento, donde expresamente se hace referencia al plazo que al efecto «se le señale», de ello aparece incontestable la afirmación de que esa legal subrogación no puede válidamente producirse sin previo señalamiento de aquél, porque en otro supuesto no es posible entender que la Corporación municipal hubiese hecho abdicación de su genuina competencia que es, en definitiva, lo que determina la automática asunción de ésta por el órgano aquí demandado, al extremo de que, abstracción hecha de este condicionado evento, la actividad de aquél en orden a la elaboración de un planeamiento no puede legalmente producirse a menos que la Entidad local, investida de la citada potestad, lo hubiese encomendado de modo expreso y voluntario la formación del correspondiente Plan, conforme autoriza el número 2 del artículo 24 de la repetida Ley de 12 de mayo de 1956.*

CONSIDERANDO: Que, por el contrario, aparece del expediente administrativo cómo, desconociendo tan sustancial doctrina, la Comisión del Area, en funciones de Provincial de Urbanismo, de modo unilateral y espontáneo y sin procedencia alguna de otras formalidades, por acuerdo de 26 de marzo de 1971 encomendó a los Servicios Técnicos de la Sección del Plan Provincial la redacción del especial del paraje pintoresco del Castillo de Batres, Fuente de Garcilaso y alrededores, aprobándose el avance del mismo, a efectos del artículo 23 de la expresada Ley, por acuerdo de citada Comisión de 27 de julio de dicho año y remitiéndose al Ayuntamiento hoy recurrente a fin de que formulara las observaciones oportunas, lo que fue hecho el 27 de enero de 1972, y en 26 de junio de igual año COPLACO, con idéntica espontaneidad y unilateral decisión, estimó conveniente completar la planificación del término municipal redactando un Plan general de ordenación en el que

se decía estar incluido el especial ya estudiado y las sugerencias de la Dirección General de Bellas Artes, planeamiento general que, extrañamente, fue aprobado de modo inicial en la misma fecha y, con carácter definitivo, por las resoluciones recurridas, cuya evidente nulidad radical, por carencia absoluta de competencia del órgano para la elaboración de tales Planes, cualquiera que fuese el ámbito territorial sobre el que se proyectaran, según razonado queda, no consiente subsanación alguna a través de las razones que, como conducentes a convencer a la validez de la subrogación a que se ha hecho referencia, se consignan en el segundo de los considerandos del acuerdo desestimatorio de la alzada, porque aquel condicionamiento legal de necesaria inactividad del Ayuntamiento durante el transcurso del previo y expreso plazo que había de serle señalado para elaborar aquéllos, tiene carácter tan sustancial y general que no se elimina por la simple circunstancia de que el Plan redactado pudiera afectar a una parte del término municipal que hubiera merecido la calificación de conjunto histórico-artístico, primero, porque este hecho no puede constituir excepción alguna a las prescripciones de la normativa citada, y segundo, porque no parece muy congruente con el concepto y el contenido del Plan general de un Municipio el que sólo estuviese afectando al concreto sector de dicho término merecedor de la invocada calificación, a menos, naturalmente, de que toda la demarcación municipal se hallase calificada de conjunto histórico-artístico, nada, por otra parte, de lo que constituía obstáculo para que, por muy urgente que fuera la protección de aquella zona a través de un planeamiento, se hubiera concedido de antemano el adecuado plazo a la autoridad correspondiente para que procediera a la elaboración de aquél.

CONSIDERANDO: Que tampoco es válida la razón consignada en expresada resolución cuando, reconociendo esa necesidad antes dicha de formal subrogación por la Comisión de Planeamiento en la competencia urbanística del Ayuntamiento, sostiene que el hecho mismo de adoptar el acuerdo de redacción del Plan suponía el acto formal constituyente de aquélla, toda vez que de cuanto anteriormente se razona ha de inferirse que son cosas harto diferentes la intención de aquel Organismo de que la subrogación se produjera y la necesidad de que, para materializarla y llevarla a efecto, hubieran de cumplirse con anterioridad los requisitos condicionantes a que se ha hecho cumplida referencia, y, por fin, igual inconsistencia jurídica es atribuible al aserto de que el hecho material de la subrogación se hubiera aceptado, a través de los actos que se expresan, por el Ayuntamiento recurrente, puesto que, cualquiera que hubiera sido la conducta de éste en el referido aspecto, la circunstancia indicada de que la validez de aquélla se condiciona por la Ley a determinados requisitos esenciales, aquí no cumplidos, impide que lo que, con desentendimiento absoluto de la normativa aplicable fue originado, pueda convalidarse por la mera voluntad expresa o tácita de los implicados en la cuestión a que el hecho subrogatorio afecte, pues entenderlo de modo contrario supondría dejar en manos de los mismos un remedio a través del cual sería viable la conculcación de normas no establecidas en beneficio exclusivo de aquéllos, razón esta última que excluye la virtualidad de toda renuncia o dejación de derechos por parte de la Corporación municipal,

como la que se invoca por la resolución impugnada en su considerando tercero, a la que no podía contribuir el hecho de que por la misma se reconociese su carencia de medios económicos para subvenir al gasto del planeamiento, pues la simple circunstancia de que tal planeamiento se haga por la Comisión Provincial de Urbanismo o, en su caso, por la Comisión del Area no supone sin más que quede exonerada aquélla de la obligación de afrontar el consiguiente desembolso, si es que no concurren circunstancias excepcionales debidamente justificadas en expediente instruido al efecto, según se dispone por el número 2 del artículo 26 de la referida Ley.

CONSIDERANDO: Que esa nulidad del acto recurrido, en función de la *manifiesta incompetencia de su órgano creador, tras de ser tan absoluta y radical que impide la posibilidad de ser subsanada* si es que no se inician nuevas actuaciones que, aunque encaminadas a idéntica finalidad, se atemperen a la doctrina que queda consignada, excluye, por otra parte, el examen y decisión sobre los restantes motivos anulatorios del mismo denunciados en los dos escritos de demanda, porque ha de considerarse estéril todo pronunciamiento sobre la posible invalidez formal de las decisiones combatidas, por el hecho de que no se hubieren incluido en el impugnado Plan determinados documentos de los que, conforme a los artículos 9 y concordantes de expresado Cuerpo legal, a la sazón vigente, deben formar parte de aquél, como, por ejemplo, la correspondiente Memoria, las normas urbanísticas aplicables y el estudio económico-financiero, o, desde otro punto de vista, porque se hubiera transformado sin el adecuado estudio en Plan general el precedente especial, o porque se haya determinado una zonificación de suelo rústico distinta de la legalmente procedente, o, por fin, sobre lo que de posible obstáculo supusieran los invocados derechos precedentemente adquiridos por el segundo de los recurrentes, puesto que, en definitiva, aun cuando fuesen rechazables todos y cada uno de los motivos de invalidez referidos, de cualquier forma se estaría *en presencia de un Plan jurídicamente inviable desde el punto de vista material y, derivativamente, inexistente en cuanto creado por órgano administrativo carente de competencia para elaborarlo, siendo por lo mismo irrelevante que, por incidir en tales vicios determinantes de su posible ineficacia o en otros motivos de ilegalidad* afectantes al modo de proceder de aquél en la formación del combatido Plan, *puédiera colegirse la desviación de poder que ambos recurrentes denuncian, porque precisamente al no incumbir a dicho órgano tal planeamiento en la forma en que lo realizó, según la doctrina legal que procede, falta el más esencial de los requisitos que se exigen para que tal irregularidad concorra, que es la presunción de la efectiva e innegable competencia de aquél, según sentencias del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1959, 15 de marzo de 1962, 11 de febrero de 1964 y 24 de febrero de 1971, de la que, como razonado queda, carecía el mismo.*

En gracia a la brevedad y a la falta de espacio, no se transcriben los considerandos del Tribunal Supremo, que, por otra parte, nada añaden al tema, suficientemente tratado por la sentencia de la Audiencia Territorial.