

EL SISTEMA DE PLANIFICACION URBANISTICA EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO (*)

Por

LUIS COSCULLUELA MONTANER

Doctor por la Universidad de Bolonia.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA: A) *Entes y Organos con competencia urbanística*: 1. Trascendencia de la planificación urbanística en la estructura organizativa general. 2. Entes territoriales con capacidad urbanística. 3. Entes institucionales: problemas organizativos de las grandes ciudades. B) *Criterios de atribución de la competencia en la planificación urbanística*: 1. Criterios generales. 2. El criterio del fraccionamiento. 3. Problemas de coordinación de competencias.—III. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN: A) *La técnica de la planificación urbanística*: 1. La llamada planificación en cascada: sentido jurídico de la expresión. B) *Clases de planes*: 1. Planes territoriales: a) Régimen general. b) Ordenamiento regional. 2. Planes especiales: relaciones con los planes urbanísticos generales.—IV. LA CONFIGURACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA COMO UN ORDENAMIENTO SECTORIAL: 1. Consideraciones generales. 2. La tesis de Mazzaroli. 3. Crítica.

I.—INTRODUCCIÓN.

El concepto de urbanismo es uno de los más discutidos por la doctrina, en razón, fundamentalmente, de la progresiva evolución de sus objetivos, operada desde fecha todavía reciente. El urbanismo, en su prístino concepto, que es también el que mayormente se corresponde a su raíz etimológica, fué considerado como el conjunto de disposiciones relativas a la ordenación de la ciudad, referentes casi exclusivamente a la actividad de construcción de edificios urbanos y sus correspondientes redes de comunicación viaria, acepción que ha sido mantenida hasta casi nuestros días por los tratadistas (1).

(*) Este trabajo es parte de la tesis leída en la Universidad de Bolonia en el curso de 1963, que mereció el premio Vittorio Emanuele II.

(1) Cfr. la definición clásica de DANGER: el urbanismo es la ciencia que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad, persiguiendo, con la ayuda de todos los medios técnicos, determinar la mejor situación de las vías, edificios e instalaciones públicas y de las viviendas privadas, de modo que la población se asiente en forma cómoda, sana y agradable (*Cours d'urbanisme*, París, 1933).

En la actualidad las metas del urbanismo han rebasado el ámbito puramente ciudadano. Sociólogos, economistas, administrativistas y, en general, cuantos se han ocupado del urbanismo, han puesto de relieve cómo los problemas más graves que esta ciencia tiene planteados no pueden tener un tratamiento puramente local (2), y también, cómo su propio contenido debe ser ampliado con materias que en la teoría tradicional del urbanismo sólo se consideraban conexas con él (3). La ordenación de la ciudad ya no es, así, sino una parte del urbanismo, que además ocupa los últimos escalones en la política general del mismo. En progresiva ampliación de sus objetivos, el urbanismo cifra su meta en la distribución de los factores económicos y de los centros urbanos en orden a la mejor utilización del espacio nacional y en función de los principios de sociología urbanística. Se trata, pues, de lograr un equilibrio entre la población y el territorio (4), evitando el doble fenómeno de la excesiva concentración en las grandes ciudades y sus áreas, y el paralelo despoblamiento de otras zonas del territorio nacional. El moderno contenido del urbanismo no guarda ya relación con su propia terminología, por lo que la doctrina ha propuesto la acuñación de un nuevo concepto: el de planificación territorial u ordenación del territorio (incorporando el término francés de *aménagement du territoire*) (5).

¿Cuál es la relación entre este tipo de ordenación territorial y el urbanismo clásico? ¿Estamos en presencia de dos ciencias distintas o de dos

(2) La idea fué recogida en la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, pero es de común dominio en toda la literatura urbanística. Cfr. SELF (P.), *Los problemas del crecimiento urbano*, trad. esp., Madrid, 1958; MUNFORD, *La cultura delle città*, trad. ital., Milano, 1954; BARDET, *L'Urbanisme*, colección «Que sais-je?», París, 1947.

(3) Cfr. la obra de GRAVIER, *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, París, 1944 (recensionada por nosotros en el núm. 52 de esta REVISTA).

(4) Cfr. QUARONI, *La pianificazione regionale e provinciale come problema urbanistico*, en «Atti del Convegno Internazionale sulla pianificazione», Passo della Mendola, 1955, esp. págs. 66-67.

(5) Cfr. para la terminología en la doctrina italiana ASTENGO, *I piani regionali in Italia*, en «Urbanística», núm. 1, pág. 12; no obstante, hemos de advertir que la planificación territorial propiamente dicha afecta a sectores fundamentales de la organización económica, y en este sentido en el ordenamiento italiano sólo puede basarse en el art. 41 de la Constitución, sin que pueda instrumentarse a través de ninguno de los tipos de planes previstos en la legislación urbanística. Cfr. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia*, en «Atti del Con. Int. s. Pianif. Reg. e Prov. in Italia», Passo della Mendola, 1955, pág. 38.

La noción de *aménagement du territoire* fué elaborada por CLAUDIUS PETIT, que la definió como «la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques». Cfr. para una exposición de las distintas definiciones propuestas por la doctrina francesa, LANVERSIN, *L'aménagement du territoire*, París, 1966, págs. 7 y sigs.

niveles diferenciables dentro de una misma ciencia? No nos toca aquí resolver este problema (6); sólo dejar constancia simplemente de su estrecha relación y de que la sucesiva ampliación de los objetivos de la planificación territorial la acerca cada vez más a otro campo, hasta ahora claramente diferenciable: el de la planificación económica. A nosotros, como juristas, nos interesa un solo aspecto del problema: la relación entre los distintos tipos de planes. Es, en efecto, desde esta perspectiva de la común utilización a todos estos sectores de la técnica de la planificación desde el que el jurista debe enfocar estos problemas, no perdiéndose en un complejo y a menudo estéril estudio sobre la delimitación de las materias urbanísticas y económicas, sino centrando su atención en la definición de la naturaleza de los distintos tipos de planes utilizados y de sus recíprocas relaciones en cuanto regulen materias conexas.

En esta línea, nuestro trabajo, dejando aparte la planificación económica (7), pretende analizar los problemas de la instrumentación jurídica de la política urbanística italiana, que, como hemos visto, se realiza fundamentalmente a través de la planificación. Partimos de una perspectiva dinámica, en la que, como ha puesto de relieve GIANNINI (8), la planificación se configura como un procedimiento de procedimientos, centrando nuestra atención en el funcionamiento del sistema de planes y dejando para un posterior trabajo el estudio de su naturaleza y régimen jurídico del plan como acto jurídico. El funcionamiento del sistema de planes urbanísticos se presenta en el plano de la política administrativa coherentemente estructurado en forma unitaria; pero desde el punto de vista jurídico, su

(6) Cfr. LANVERSIN, *L'aménagement...*, op. cit., pág. 9, y en Italia, BENVENUTTI, *Gli elementi...*, op. cit.

(7) Sobre las relaciones entre la planificación económica y la urbanística, cfr. especialmente PREDIERI, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, en «Riv. Tr. Dir. Pubbl.», 1961, páginas 224 y sigs.; SANDULLI, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella comunale generale*, en «Riv. Giur. dell'Edilizia», 1961, II, págs. 150-51.

(8) Cfr. GIANNINI (M. S.), *Sulla azione dei pubblici poteri nel campo dell'economia*, en «Riv. Dir. Commerciale», 1959, I, págs. 313 y sigs. Discrepamos, sin embargo, del maestro italiano en cuanto, en su opinión, el intento de institucionalización de la categoría de plan en la dogmática jurídica es una simple manía innovatoria, ya que los planes utilizados en los distintos sectores se reflejan simplemente en figuras ya conocidas o composiciones de figuras cada día más complejas, pero que no afectan a su naturaleza jurídica. Creemos que el uso de la técnica de la planificación plantea en su instrumentación jurídica una rica problemática que el jurista debe clarificar, porque, por una parte, la complejidad de los planes hace muy difícil la determinación de la naturaleza del acto en que se plasman, y por otra, porque es preciso analizar las relaciones entre los distintos tipos de planes que integran el sistema y entre los procedimientos administrativos en que se concreta su ejecución.

articulación ofrece una rica y compleja panorámica, ya que la planificación urbanística encuadra una muy diversa tipología de planes, en cuanto a naturaleza, contenido y efectos.

II.—ORGANIZACIÓN.

1. Uno de los aspectos fundamentales de la planificación como técnica administrativa es su reflejo organizativo, que se concreta generalmente en la creación de un aparato organizativo *ad hoc* (9), al que se encomiendan las complejas competencias relativas a las actividades que integran el contenido de los planes. El ensamblaje teleológicamente unificado que la planificación supone aconseja, en efecto, la aparición de nuevos entes que absorban todas las competencias antes dispersas, entes que, por lo general, se estructuran en un doble plano de dirección colectiva (representando a los diversos órganos cuyas competencias han sido afectadas por el plan) y un órgano unipersonal al que se encomiendan las competencias ejecutorias.

La planificación urbanística ha planteado también estos problemas al haber rebasado, por una parte, el molde clásico que lo reconducía a un ámbito estrictamente local, y por otra, al incorporar una pluralidad de sectores sobre los que tienen competencia singular entes con competencias «no urbanísticas». Todo ello plantea, como luego veremos, delicados problemas de coordinación, para los que la creación de un órgano *ad hoc* constituye una solución que goza de gran predicamento y que ha cuajado en algunos Ordenamientos positivos (10); pero no en el italiano, donde el urbanismo no ha determinado ninguna innovación organizativa sustancial.

(9) Para una consideración general de la transcendencia de la planificación, especialmente la económica en la teoría de la organización administrativa. Cfr. esp. GIANNINI, *Sull'azione...*, op. cit., págs. 324 y sigs.

(10) Sirvan de ejemplo en la planificación económica la creación de una Comisaría para el Plan en los Ordenamientos francés y español (Decreto de 1 de febrero de 1962), y en los países socialistas, la creación incluso de un órgano jurisdiccional *ad hoc*: el Tribunal de Arbitraje de Estado. (Cfr. sobre el mismo VASSILEV, *Etude sur le rôle du Droit socialiste lors de l'execution du Plan Economique d'Etat*, en «Le Droit au service de la paix», Bruxelles, 1956.)

En la planificación urbanística también se dan estos importantes reflejos organizativos. Así, en España, a raíz de la reorganización urbanística realizada por la Ley del Suelo, fueron creados los Consejos Nacional y Central de Urbanismo en el Ministerio de la Gobernación, y por Decreto-ley de 25 de febrero de 1957 fué creado el Ministerio de la Vivienda, en el que se residencia la función urbanística. También en el Reino Unido se creó en 1943 The Minister of Town and Country Planning.

En el Ordenamiento italiano la planificación sólo incide sobre los problemas organizativos desde el punto de vista de la coordinación de competencias, para el que la planificación se presenta *per se* como una técnica idónea, como veremos más adelante.

2. La competencia urbanística viene reconocida a los cuatro entes territoriales de la organización administrativa general: el Estado, la Región, la Provincia y el Municipio. Tradicionalmente el urbanismo fué una función esencialmente municipal y sólo en vía de tutela interesaba a otros entes; pero los actuales objetivos urbanísticos han dado entrada a intereses propios de estos entes supramunicipales, determinando una ordenación urbanística a más amplio nivel territorial, lo que ha producido un desplazamiento importante de la competencia en materia urbanística hacia el Estado y la Región. La Provincia, por el contrario, no ha visto instrumentada su capacidad en específicas competencias urbanísticas, especialmente en orden a la posibilidad de actuación por medio de los planes urbanísticos, que, como sabemos, son el instrumento fundamental (11). Solamente las provincias autónomas de Bolzano y Trento detentan competencias en orden a la planificación.

a) Dentro de la Administración estatal la función urbanística viene atribuida al Ministerio de Obras Públicas, que la ejerce de acuerdo con el sistema organizativo del Departamento, en el que se inserta la Dirección General de Urbanismo. Con esta atribución se ha sustraído al Ministerio del Interior un sector fundamental de las funciones propias de la Administración local, que competen de forma general a este Departamento; pero en este «traslado» de competencias al Ministerio de Obras Públicas ha prevalecido la consideración de los presupuestos puramente técnicos del urbanismo, y en especial la finalidad tendencialmente transformativa de la planificación urbanística que importa una actividad de ejecución fundamentalmente conectada con las materias propias del Ministerio de Obras Públicas.

Los problemas de coordinación de competencias no se dan solamente con respecto al Ministerio del Interior, sino respecto a otros igualmente interesados en sectores conexos con el urbanismo. Precisamente por esta razón debemos resaltar la importancia del Consejo Superior de Obras Pú-

(11) Sobre la escasa relevancia de estos entes territoriales en el Ordenamiento administrativo italiano, cfr. ALESSI, *Sistema istituzionale del Diritto amministrativo italiano*. 3.^a ed., 1960, pág. 155. La función urbanística no aparece, desde luego, entre las específicamente atribuidas a la provincia en el T. U. L. Com. e Prov. de 1934 y tampoco la Ley Urbanística de 1942 les ha atribuido competencia alguna en la acción urbanística.

blicas, creado por Ley de 18 de octubre de 1942, núm. 1.460, en base a las previsiones de la propia L. U. de 1942. El Consejo lo componen representantes de todas las Administraciones interesadas en las obras públicas y técnicos en la materia designados por Decreto del Jefe del Estado. Sus competencias, de orden informativo, no vienen exclusivamente referidas a las de carácter urbanístico residenciadas en el Ministerio de Obras Públicas, sino que el Consejo reviste el carácter de máximo Cuerpo técnico consultivo del Estado en materia de obras públicas en general. La creación de este órgano en el Ministerio de Obras Públicas constituye, por tanto, una interesante fórmula de coordinación orgánica de competencias conexas con las obras públicas, y en especial con el urbanismo; pero las competencias del Consejo no sustituyen otras fórmulas de coordinación funcional (concierto, acuerdo, etc.), cuando vengan expresamente prescritas, con las Administraciones interesadas que, generalmente, también están representadas en el Consejo.

b) La creación de las Regiones por la Constitución de 1947 supone una innovación fundamental en la estructura organizativa italiana, aunque su no puesta en práctica disminuya la importancia de los problemas jurídicos que su creación determina. Las Regiones tienen constitucionalmente atribuida la potestad normativa —art. 117 Const.— y la función administrativa en materia urbanística —art. 118 Const.—. Ambas atribuciones vienen, sin embargo, encuadradas en los límites generales de las competencias regionales (12): la potestad normativa debe ejercerse dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por el Estado y no pueden entrar en conflicto con los intereses nacionales ni con el de otras Regiones; la función administrativa, por su parte, se ejercerá, dado el carácter de entes de Administración indirecta necesaria (13), a través de los entes locales, a los que las Leyes de la República pueden atribuir con carácter de propias las competencias urbanísticas de carácter exclusivamente local (14).

(12) Cfr. PALADIN, *Il limite di merito delle leggi regionali*, en «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1957, págs. 624 y sigs.; *idem*, *Sulle competenze concesse dello Stato e delle regioni*, en «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1959, págs. 434 y sigs.; MORTATI, *I limiti della legge regionale*, en «Atti del III Conv. di Studi Giurid. s. Regione», Cagliari-Sassari, 1-6 aprile 1959 (Giuffrè, 1962), págs. 30 y sigs.; *idem*, *Sull'esercizio di competenze amministrative della regione interferenti con interessi dello Stato*, en «Giur. Cost.», 1958, págs. 1003 y sigs.

(13) Cfr. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, en «Atti III Conv.», op. cit., pág. 185, quien pone especial relieve en el estudio de las virtudes y problemas prácticos de este tipo de Administración.

(14) Vid. el artículo 118 de la Constitución. En este aspecto conviene recordar que prácticamente la totalidad de las competencias urbanísticas previstas en la Ley de 1942

De estas generalísimas disposiciones constitucionales pocas son las conclusiones que pueden extraerse en orden a las competencias urbanísticas de las Regiones. Por otra parte, es preciso subrayar que la Región no encuentra lógicamente ningún reflejo en la normativa general urbanística, por cuanto ésta es anterior a la Constitución. Desde este punto de vista, es evidente que la aplicación de la Administración regional determinaría, o al menos ello sería lo aconsejable, la revisión de la Ley Urbanística de 1942 (15), porque no olvidemos que la política urbanística postula una estructuración unitaria del sistema que en términos de «desiderata» debería reflejarse en un texto fundamental omnicomprendivo del sector, y la L. U. de 1942 no pudo lógicamente prever la estructura regionalista prevista en la Constitución de 1947.

Evidentemente, la articulación de las Regiones en el sistema urbanístico general podría también hacerse desde las propias Leyes regionales urbanísticas, pero ello conduciría, en primer lugar, a una fragmentación normativa innecesaria, y en segundo lugar, a la imposibilidad jurídica de plantear una reorganización a fondo del sistema, al no poder menoscabar competencias estatales (16), que en el terreno de los principios deberían residenciarse en las regiones. No debe olvidarse que la demarcación territorial más idónea para la acción urbanística viene a coincidir con la de estos entes regionales, que desde este punto de vista y atendiendo al fenómeno de descentralización que su creación esencialmente importa (17), deberían constituir la pieza organizativa clave de la política urbanística.

No obstante, es preciso advertir que en el urbanismo existen intereses

se residencian en el Ministerio de Obras Públicas y en los Municipios, y las atribuidas a éstos se encuentran en el supuesto constitucionalmente previsto.

(15) La reforma de la Ley Urbanística ha sido postulada normalmente sin considerar la problemática regional, ya que, como sabemos, las regiones no han sido llevadas a la práctica. Sobre las propuestas de reforma cfr. esp. AMATI, *Considerazione e proposte per la revisione della legge urbanistica*, y RODELLA, *Necessità di revisione e di integrazione della legge urbanistica in attinenza ai piani regolatori comunali*, ambos en «Atti del V Con. Naz. di Urban.», Firenze, noviembre 1955, págs. 235 y sigs. y 279 y sigs., respectivamente.

(16) Cfr. esp. los comentarios de PREDIERI, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, en «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1961, pág. 251, a la sentencia de la Corte Constitucional de 16 de julio de 1956, núm. 20, que en recurso de la región sarda contra el D.ect. Presidente de la República de 19 de mayo de 1949, núm. 250 (por el que se establecieron para la aprobación de los planes de coordinación los mismos criterios de atribución de competencia de la L. U. de 1942) mantuvo el criterio de la imposibilidad de menoscabar las competencias estatales en favor de una generosa interpretación de la autonomía regional.

(17) Cfr. GIANNINI (M. S.), *Il decentramento...*, op. cit. págs. 184 y sigs.

claramente estatales, y que, por tanto, las competencias urbanísticas en fase de aprobación de los planes no sería conveniente desplazarlas de la organización estatal, donde los problemas de coordinación se vigorizan (18). Pero es evidente, por el contrario, que la Región resulta el ente idóneo para la fase de elaboración de los planes de coordinación, sin que aparezca clara la conveniencia de una posible superposición de planes de coordinación estatales y regionales (19).

Las normas urbanísticas dictadas para las Regiones ya creadas no pueden servir de modelo para extraer ninguna conclusión general, porque sus estatutos obedecen a condicionamientos políticos *sui generis*, razón por la cual han dado entrada a regulaciones dispares. Así, mientras la región de Cerdeña tiene estructuradas sus competencias urbanísticas en un régimen de armonización con el general previsto en la L. U., Trento, Alto Adigio y el Valle de Aosta han dado entrada a un nuevo tipo de planes especiales, a través de los que instrumentan de forma autónoma sus competencias, y Sicilia carece de normas urbanísticas específicas.

Por otra parte, los criterios de distribución de las competencias planificadoras han sido igualmente dispares. La Región de Cerdeña tiene atribuida la competencia sólo en fase de elaboración de los planes, mientras el Estado retiene la de aprobación (20). Igual régimen viene prescrito para el Alto Adigio en relación a los planes de coordinación ultraprovinciales; pero su estatuto da entrada a un nuevo tipo de planes provinciales, cuya competencia exclusiva viene atribuida a las propias Provincias autónomas, que deben considerarse la pieza organizativa fundamental en el Ordenamiento urbanístico de esta Región (21). En Sicilia, la Región detenta las mismas competencias que corresponden en el Ordenamiento general al Ministerio de Obras Públicas (22), por lo que tiene

(18) Téngase en cuenta que los planes de coordinación afectan a intereses propios de órganos estatales, por lo que parece lógico que sea también un órgano de esta Administración quien se encargue en la última fase del procedimiento de dar cima a la coordinación de competencias con estos órganos.

(19) Vid. sobre este punto cuanto llevados dicho en materia de competencias conexas entre el Estado y la región, y especialmente las notas 12 y 16. También SANDULLI, *Competenze e coordinamento...*, op. cit., págs. 159-60.

(20) La normativa urbanística regional se integra por el artículo 3.º, f), del Estatuto y el Dct. Presid. Rep. de 19 de mayo de 1949, núm. 250. Los planes de coordinación deben ser elaborados por el ente regional en base a los criterios de la L. U. y aprobados por Dct. del Presid. Rep. a propuesta del Ministro de O. P., oído el Consejo Superior de O. P.

(21) La regulación urbanística de esta región se centra en los artículos 11 y 13 del Estatuto y en el Dec. Presid. Rep. de 30 de junio de 1951, núm. 574.

(22) Vid. el artículo 1.º del Dec. Presid. Rep. de 30 de julio de 1950, núm. 878. Cfr. sobre esta interpretación SANDULLI, *Competenze e coordinamento...*, op. cit., pág. 159.

atribuidas las competencias urbanísticas de este Departamento en relación a los planes comprendidos en su territorio. Por último, la Región del Valle de Aosta se ha reservado por ley regional la competencia exclusiva en la aprobación de un nuevo tipo de planes por ella creados: los planes regionales urbanísticos y paisajísticos, cuyo contenido excluye la regulación de los sectores urbanísticos de competencia estatal (23).

c) Los Municipios han sido los entes territoriales a los que tradicionalmente correspondía la acción administrativa en este sector, y aunque ésta venga hoy día compartida institucionalmente con otros entes, es todavía en la esfera local donde alcanza mayor relieve, tanto más cuanto la planificación a nivel extramunicipal permanece inaplicada. Los Municipios sólo desenvuelven sus competencias en relación a los planes reguladores, cuya dimensión territorial coincide con la de estos entes, compartiéndola, sin embargo, en fase de aprobación, con el Ministerio de Obras Públicas y con competencia exclusiva en fase de ejecución, según veremos a continuación.

d) No existen en el ordenamiento italiano Administraciones institucionales con competencias en la planificación urbanística; este tipo de entes ha sido, por el contrario, recogido en otros ordenamientos, especialmente para ejercer las competencias relativas a los planes de naturaleza intermunicipal. La doctrina ha puesto de manifiesto la conveniencia de que en este tipo de planes, en los que se da una independencia funcional en la actuación de las competencias de los distintos Municipios afectados (sólo coordinadas en fase de aprobación), sería conveniente integrarlas en un único organismo, que no precisa desconectarse de la esfera local, sino que puede venir estructurado a través de las clásicas figuras consorciales de los Municipios afectados (24).

El problema es, sin embargo, más complejo en las grandes ciudades,

(23) La normativa urbanística de la región del valle d'Aosta se contiene en los artículos 2.º, g) y 4.º del Estatuto y la Ley Regional de 28 de abril de 1960, núm. 3. Sobre los problemas constitucionales de las disposiciones turísticas contenidas en esta ley, cfr. PREDIERI, *Profili costituzionali...*, op. cit., esp. nota 87 bis, pág. 253.

(24) Cfr. en este sentido el informe del Ministerio de O. P. al Congreso de Urbanística de 1956, según el cual los planes intercomunales constituyen un dispositivo que se presta perfectamente a una aplicación elástica en la que se valoren las distintas iniciativas municipales en un esquema asociativo. También propugnando las formas asociativas en los planes intercomunales, cfr. AMATI, *La pianificazione territoriale intercomunale e comunale*, en «Nuova Rasegna», 1956, págs. 29 y sigs; QUARONI, *La pianificazione territoriale intercomunale e comunale*. Contra TESTA, *Disciplina urbanistica*, Milano, 1961, página 101, que considera inútil la creación de consorcios a efectos de planificación, así como la fórmula de la atribución a las varias administraciones municipales de un poder deliberante del contenido del Plan, atendiendo al criterio del número de habitantes.

por cuanto sus problemas precisan la puesta en marcha de competencias no estrictamente locales (25); un ente institucional *ad hoc* debería también integrar representaciones de las Administraciones supramunicipales (26), ya que el simple intento de buscar la más estrecha cooperación de los pequeños Municipios comprendidos en el área, con la gran ciudad, tiene una trascendencia marginal en orden a los problemas regulados por estos planes.

Los criterios de atribución de la competencia en el régimen general de la planificación urbanística.

1. Como hemos dicho, una de las funciones fundamentales de la técnica de la planificación administrativa es instrumentar en base a sus objetivos una coordinación perfectamente ensamblada de una pluralidad de competencias que anteriormente se encontraban orgánica y funcionalmente dispersas. A este respecto conviene traer a colación aquí una idea expresada por GIANNINI, para el cual la planificación es esencialmente «un procedimiento de procedimientos en el que la unidad de la técnica operativa, que coordina los varios procedimientos jurídicos, establece entre ellos presupuestos y condiciones de eficacia, en tanto que el procedimiento implicado se realiza en cuanto se perfecciona el procedimiento implicante, o bien, en tanto el acto constitutivo de un procedimiento cobra o conserva eficacia en cuanto otro procedimiento se perfecciona» (27). Pero el trasfondo de todo este encadenamiento orgánico de procedimientos no es otro que una técnica de coordinación de las distintas competencias afectadas.

Se trata, en definitiva, de valorar el peso específico de cada una de estas competencias en relación al objetivo final, para instrumentarlas, a través de una serie de relaciones orgánicas de variada naturaleza, en el procedimiento de planificación. El engranaje de todas estas competencias viene regido por un criterio fundamental: el del fraccionamiento (28),

(25) Cfr. P. SELF, *Los problemas del crecimiento urbano*, op. cit., y en Italia, ACQUARONE, *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, 1961.

(26) Este es el sistema seguido en el Ordenamiento español para las Comisiones de Urbanismo de Madrid y Barcelona y las Corporaciones del Gran Bilbao y del Gran Valencia. Estos entes se encuadran, sin embargo, dentro de la Administración Central, solución rechazada por la doctrina italiana. Cfr. ACQUARONE, op. cit., que defiende la creación de un órgano *ad hoc* de naturaleza estrictamente local. Contra TESTA, op. cit., página 101. y AMATI, *La pianificazione...*, op. cit., pág. 28, que defienden los criterios de la Ley, y el último autor considera que los problemas urbanísticos de la zona deberían atribuirse sin más a la ciudad principal.

(27) Cfr. GIANNINI, *Sull'azione...*, op. cit., pág. 322.

(28) Cfr. esp. ALESSI, *Sistema...*, op. cit., pág. 110.

escalonándose con distinto valor respecto al acto final, en las distintas fases del procedimiento. Los criterios varían según el tipo de plan de que se trate, en función de que éstos contengan intereses urbanísticos distintos, por lo que un estudio más preciso de estos criterios lo haremos seguidamente en relación a cada tipo de plan en concreto. Sin embargo, podemos extraer unos criterios directivos generales que nos permitan tener una visión de conjunto respecto a esta distribución de competencias en la política general de planificación urbanística.

Todos los planes son aprobados por Decreto del Jefe del Estado, a propuesta (29) del Ministro de Obras Públicas, aunque el valor jurídico de su intervención varíe según el tipo de plan. Con ello se asegura la dirección unitaria de toda la política del sector. Respecto al contenido del plan, la distribución de competencias se ha resuelto otorgando la competencia prevalente (30) al Ministerio de Obras Públicas en los planes de coordinación conjunta a éste con los Municipios en los planes reguladores generales, y prevalente a los Municipios en los planes parciales. Sin embargo, las competencias atribuidas al Municipio no son en ningún caso de tipo exclusivo (31), por cuanto en determinados supuestos de incumplimiento entran en juego competencias sustitutivas del Ministerio (planes reguladores) o del Prefecto (planes parciales). Junto a estas competencias estas autoridades tienen también otras en orden a la apertura de los planes municipales, que inciden igualmente en la facultad de apertura del procedimiento que viene atribuida como regla a los propios Municipios. Este tipo de competencias de naturaleza sustitutiva se sobrepone en su caso a la competencia del Municipio, en razón de los superiores intereses del funcionamiento general del sistema de ordenación urbanística, cuyo poder de dirección general compete a la Administración del Estado.

El problema fundamental es, sin embargo, el de la articulación en sede de elaboración del plan de las competencias de las Administraciones interesadas, debiendo resolver en primer lugar cuáles sean cuando la Ley sólo las designa a través de este concepto indeterminado, problema del

(29) Sobre los diversos sentidos del término propuesta y su distinto valor jurídico, cfr. GIANNINI, *Lezioni di Diritto amministrativo*, Milano, 1950, pág. 430.

(30) Cfr. GIANNINI, *Corso di Diritto amministrativo*, Milano, 1965, pág. 315, quien ofrece diversos ejemplos de los criterios legislativos para combinar las competencias prevalentes o prioritarias en las sucesivas fases del procedimiento. La determinación de la competencia prevalente es, como sabemos, decisiva a efectos de determinar la autoridad a la que viene imputado el acto (plan en nuestro caso).

(31) Sobre el concepto de competencia exclusiva y las modalidades que puede revestir el principio de inderogabilidad de la competencia, cfr. por todos ALESSI, *Sistema*, op. cit., págs. 108-9.

que nos ocuparemos a continuación. La coordinación de estas competencias conexas se instrumenta a través de actos de distinto alcance jurídico, estando especialmente previstos en la Ley los de concierto, acuerdo y sumisión previa. De ellos sólo el primero tiene un significado jurídico preciso (32); supone un acto de concordancia volitiva acerca del sector del contenido del plan a que afecta, siendo determinante del mismo (33); el concierto se refleja en el acto de aprobación del plan y alcanza en consecuencia relieve político, en cuanto determina la responsabilidad política de los órganos participantes (34). El acuerdo y la sumisión previa, por el contrario, tienen un contenido jurídico difuso (35), que habría que analizar en cada caso; en el sentido en que viene recogido en la L. U., el acuerdo parece tener el significado de una verdadera concordancia respecto al contenido del plan a que se refiere (36), mientras que la sumisión pre-

(32) GIANNINI define el concierto como la relación en la que se impone a una determinada autoridad (concertante) el instar a otra (concertada) al establecimiento de cláusulas relativas a intereses por ella regidos, en orden a un acto que debe ser adoptado. La autoridad concertante tiene poder de iniciativa, de proposición del esquema base del acto y de aceptar las cláusulas pedidas a la autoridad concertada. Si disiente de éstas, salvo posible acuerdo, sólo puede decidir la no adopción del acto previsto (*Corso...*, op. cit., pág. 317). En la misma línea coincide la mejor doctrina que se ha ocupado específicamente del tema. Cfr. FRAGOLA, *Il concerto e l'atto concertato nella teoria del provvedimento amministrativo*, en «Nuova Rassegna», Magg., 1961, núm. 9, pág. 1025; BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, pág. 185; MONACO, voz *concerto*, en «Enciclop. del Dir.», t. VIII.

(33) Esta conclusión es pacífica en la doctrina y especialmente admitida con referencia a la actividad de concierto prescrita en la L. U. Cfr. TESTA, op. cit. pág. 53; SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, en «Riv. Giur. dell'Edilizia», 1958, II, pág. 136; GIANNINI, *Sull'imputazione dei piani regolatori*, en «Giur. Cassa. Civ.», 1950, II, pág. 883.

(34) Así, BACHELET sostiene que el concierto implica una posición paritética de los concertados, pero referida al concierto como actividad y no al acto a cuyo contenido o parte del mismo se refiere el concierto, el cual, como regla, es imputable a una sola de las autoridades: la concertante (op. cit.). En igual sentido, GIANNINI, para el que la autoridad concertante tiene el poder de decisión respecto al acto concertado, aunque no pueda adoptarlo sin revestirlo de las cláusulas propuestas por los concertantes; pero en cualquier caso, sólo se imputa al concertante (o sea, no es acto complejo). (*Corso...*, op. cit., pág. 317.) Sobre el valor político y no estrictamente administrativo del concierto cfr. SANDULLI, *Competenze e coordinamento*, op. cit., pág. 153.

(35) GIANNINI ha puesto de manifiesto cómo una de las causas de la falta de acuerdo en la doctrina respecto al contenido jurídico de estos actos es el que la materia está todavía en evolución y que la práctica presenta continuamente nuevas figuras que nacen de acuerdos no formales que se desarrollan entre las figuras subjetivas interesadas y que a menudo no se estabilizan (*Corso*, op. cit., pág. 317).

(36) Cfr. en este sentido SANDULLI, *Competenze e coordinamento...*, op. cit., pág. 154. Contra TESTA, para el que no suponen acuerdo unánime sobre el sector del contenido del plan a que se refieren, sino que el Ministro de O. P. sólo está obligado a tener en cuenta las propuestas formuladas por las Administraciones interesadas, a fin de obtener

via parece dar entrada, con carácter prevalente, en el sector en que se impone a la voluntad del órgano al que se le somete el plan. Es preciso advertir, sin embargo, que todos estos actos no despliegan sus efectos jurídicos *per se* sino en cuanto vienen recogidos en el plan, y entonces es la naturaleza directiva o coactiva de éste el que determina el efecto de sus prescripciones (37).

Junto a estas competencias se prevén otras de simple valor instrumental, como la prevista en el artículo 12, 4, de la L. U., que no merece especial atención.

2. 1) En los planes territoriales de coordinación, la competencia para su elaboración viene atribuida al Ministerio de Obras Públicas, quien, previo informe del Consejo Superior de dicho Ministerio, los propone para su aprobación al Jefe del Estado. Sin embargo, la competencia de este Ministerio sólo es exclusiva en sede de aprobación, mientras que en la fase de elaboración la comparte, bien que a distinto nivel en orden a la determinación del contenido del plan, con otros órganos, que instrumentan su intervención a través de dos tipos de actos: de acuerdo y de concierto.

El primer problema que se presenta es la determinación de las llamadas Administraciones interesadas, respecto al cual la doctrina no es pacífica, pudiendo distinguir tres grupos de teorías:

a) Interpretación amplia del concepto de interesamiento. Según un sector de la doctrina (38), por órganos interesados debe entenderse todos aquellos que tengan atribuida competencia en los sectores comprendidos en el plan, o más ampliamente, todos aquellos cuya actividad venga directa o indirectamente afectada por las previsiones del plan. Esta

una solución unitaria que pondere todo el conjunto (op. cit., pág. 53); pero esta tesis rebaja los actos *d'intessa* a simples consultas informativas de carácter obligatorio, naturaleza rechazada por la mejor doctrina.

(37) Los actos de coordinación aquí previstos sólo inciden en la fase de procedimiento de aprobación del plan, en el que se integran como requisitos necesarios; pero no alcanzan relevancia funcional independiente sino en cuanto se integran en aquel acto aprobado. La falta de estos actos de coordinación determina la impugnabilidad del plan. Vid. sentencia del Consejo de Estado, Sez. IV, de 1 de febrero de 1961, núm. 60, en «Riv. Giur. dell'Edilizia», 1961, I, pág. 314.

(38) Cfr. RODELLA y LUCIFREDI, en *Intervento alla relazione di SANDULLI: Sulla competenza e coordinamento...*, op. cit. Con mayor amplitud, TESTA (op. cit., pág. 104) da entrada, junto a los Municipios, las provincias y las regiones, a las Cámaras de Comercio, la Administración de los Ferrocarriles, la Inspección General de Motorización Civil, los Consorcios de *Bonifica* y de carreteras y en general a las principales organizaciones y asociaciones de interés público. Una tan amplia interpretación sólo se explica por el valor que este autor atribuye a los actos *d'intessa* (vid. nota 36).

tesis tiene por finalidad esencial dar entrada entre los entes interesados a los Municipios, y los argumentos en que se apoya tienden a demostrar que no se puede excluir la intervención de los entes locales en estos planes, dado que una de sus funciones fundamentales es precisamente fijar las directrices de la planificación urbanística municipal. La actividad de los Municipios en este aspecto se verá con ello estimulada en el cumplimiento de las obligaciones que para ellos dimanaban del plan de coordinación si han intervenido en su procedimiento de elaboración. La intervención que esta tesis propugna es diversa de la que defiende la conveniencia de consultar las decisiones del plan a todas las entidades interesadas en sentido genérico, tanto municipales como cualquier otro tipo de entidad institucional; pues este tipo de consultas tiene una naturaleza diversa de las de los actos de acuerdo (39).

b) Según una interpretación más estricta, por Administraciones interesadas deben considerarse solamente sólo aquellas que tengan un carácter supramunicipal y sean competentes en los sectores comprendidos en el plan. Según esta teoría, no sólo los órganos estatales, sino también las Regiones y Provincias, podrían entrar, en su caso, en el concepto que comentamos. La exclusión de los Municipios se justifica porque los planes de coordinación disciplinan intereses de nivel superior a los que corresponden a estos entes (40).

c) La tercera tesis restringe el concepto a aquellos entes que tienen atribuidas competencias precisas en relación a los sectores concretos que han sido comprendidos en el plan. Este tipo de competencias se dan cuando los entes tienen atribuidos poderes de vigilancia o de intervención, sea sobre las localidades comprendidas en el plan o sobre las obras previstas en él. En base a este criterio, SANDULLI limita la calificación de Administraciones interesadas a los órganos estatales, porque los demás entes no tienen competencias precisas, específicas y directas a este respecto, sino solamente intereses genéricos o simplemente de hecho (41).

(39) La simple consulta a efectos de conocer la opinión de los distintos órganos administrativos es un aconsejable sistema de administración, según ha puesto de relieve la ciencia de la administración; pero estos actos no se insertan jurídicamente en el procedimiento con el valor de requisitos, sino que constituyen simples actos preparatorios sin valor determinante sobre la validez del procedimiento. Por el contrario, los actos de acuerdo constituyen requisitos del procedimiento de aprobación del plan, y en tal sentido su falta vicia de nulidad el acto, siendo, además, determinantes de su contenido.

(40) Cfr. MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962, pág. 301, quien basa la determinación de las Administraciones interesadas en el análisis de los sectores comprendidos en el artículo 5.º L. U.

(41) Cfr. SANDULLI, *Appunti per uno studio...*, op. cit., pág. 132.

Esta tesis tiene, en nuestra opinión, un enfoque preciso, pero las conclusiones que de ella extrae su autor las consideramos excesivas, especialmente en cuanto a la exclusión de las Regiones. Prescindiendo de que *de lege ferenda* estos entes son los más idóneos para detentar la competencia en la elaboración de este tipo de planes (42), es evidente que las Regiones en el terreno urbanístico tienen competencias propias y específicas sobre gran parte de los sectores que forman el contenido de estos planes, e igualmente de intervención en las entidades locales afectadas. Sin embargo, nos parece justificada la exclusión de las Provincias que en el Ordenamiento general no tienen competencias urbanísticas relevantes, ni tampoco específicas, respecto a los sectores contenidos en los planes que comentamos.

El segundo problema a considerar es el de la determinación de los efectos de este tipo de acuerdos, de los que ya hemos hablado anteriormente. Baste aquí recordar que dada la estructura estrictamente directiva de los efectos del plan sobre la acción de los órganos participantes mediante acuerdo, sus objetivos, especialmente en cuanto a los programas de obras públicas a que se refiere el artículo 5, c), L. U., pueden venir modificados sectorialmente en los términos y con las condiciones antes vistas. Desde esta perspectiva de los efectos de la colaboración por medio de acuerdo, es desde el que la limitación del concepto de Administraciones interesadas a los órganos estatales y las Regiones cobra sentido, ya que, en efecto, este tipo de participación, mediante acuerdo con los Municipios, carece de valor jurídico, ya que los únicos efectos que estos planes determinan hacia estos entes son de distinta naturaleza y se instrumentan en la propia L. U. (art. 6, 2.º).

El concierto viene expresamente exigido por el procedimiento de aprobación de los planes de coordinación con el Ministro de Transportes, cuando afecten a instalaciones ferroviarias, y con el Ministro de Industria y Comercio, a efectos de la ordenación de las zonas industriales en el territorio nacional (art. 5), concierto que, dada la naturaleza de estas materias, que son consustanciales al contenido de estos planes, vendrá exigido en todos ellos.

2) En los planes reguladores generales los criterios de atribución de la competencia son más complejos. Dada la función de estos planes, la competencia prevalente en fase de elaboración del plan está atribuida al Municipio; pero su competencia no es exclusiva, sino conjunta con el

(42) Cfr. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici...*, op. cit., pág. 35.

Ministro de Obras Públicas, que tiene además, en ciertos supuestos, competencias en cuanto a la apertura del procedimiento, y sustitutivas respecto a las competencias del Municipio. Igualmente otros entes pueden ejercer competencias propias respecto a estos planes, o intervenir en el procedimiento de aprobación a través de los actos de concierto o simplemente presentando observaciones.

La apertura del procedimiento de aprobación del plan es discrecional del Municipio; pero, como hemos visto, también el Ministerio de Obras Públicas tiene competencia en esta fase, mediante la aprobación por Decreto de listas *ad hoc* que determinan para los Municipios incluidos la obligación de proceder a dicha apertura, dentro de los cinco años siguientes a la fecha del citado Decreto, que será dictado de concierto con los Ministros del Interior y de Hacienda. Sólo en el supuesto de incumplimiento de esta obligación, el Ministerio de Obras Públicas extiende sus competencias en vía sustitutiva a la fase de elaboración del plan, previo concierto con el Ministerio del Interior, el cual viene obligado a la inscripción de oficio de los gastos correspondientes en el presupuesto del Municipio (vid. art. 8 L. U.).

En el supuesto normal, sin embargo, la competencia en cuanto a la determinación del contenido del plan es conjunta entre el Municipio y el Ministerio de Obras Públicas, aunque esta conclusión es discutida por la doctrina. Según una teoría, la actividad del Municipio es simplemente instrumental, preparatoria de la deliberación ministerial, y aducen como argumento la propia letra de la Ley, que califica de proyecto el acto municipal (43). Contra esta tesis y en favor de la voluntad determinante respecto al contenido del plan del Municipio, SANDULLI ha puesto de relieve, en primer lugar, la tendencial remisión a estos entes de la decisión relativa a la formación o no de los planes, que, aun en los supuestos en que sea obligatoria, compete a aquéllos; en segundo lugar, el hecho de que en todo caso los gastos correspondientes recaigan sobre el Municipio, y en tercer lugar, el que la aprobación de los planes parciales que hacen operativos a aquellos planes sea discrecional en el *an* y en el *quando* de los Municipios (44). Sin embargo, todos los argumentos de este autor

(43) Cfr. en este sentido TESTA (op. cit., pág. 87), para el que «el Estado está más directamente interesado en la formación del plan regulador de cuanto lo está el Municipio...; que es solamente... el órgano que, teniendo más que ningún otro conocimiento preciso de las condiciones de ambiente..., es el encargado de recoger y predisponer todos los elementos necesarios para formar el plan regulador cuando no lo haga directamente el Ministerio de O. P.».

(44) Cfr. SANDULLI, *Appunti per uno studio...*, op. cit., pág. 137.

no son más que índices formales de la verdadera razón de fondo, que no es otra sino la de que los intereses públicos urbanísticos que se contienen en el plan son intereses locales, y en cuanto tales, prevalentemente atribuidos al Municipio.

Para otros autores, por el contrario, es la voluntad ministerial la que no tiene carácter determinante sobre el contenido del plan, sino simplemente de control (45). Contra esta tesis debe ponerse de relieve que los planes reguladores afectan también a sectores cuya competencia institucional viene atribuida a órganos estatales, cuya coordinación de intereses con referencia al contenido del plan se lleva a cabo a través del Ministerio de Obras Públicas, que en función de estos intereses propios tiene competencia deliberante respecto al plan. Esta tesis desconoce además los criterios generales de distribución de las competencias en la función urbanística, que, como sabemos, viene compartida según los distintos planes, pero siempre residenciada en su última fase en los órganos estatales, a los que incumbe no sólo la decisión sobre los intereses estatales comprendidos o afectados por el plan, sino también la función fundamental de adecuar las previsiones del plan a los principios generales de la política urbanística general.

La doctrina dominante acepta la tesis de la competencia conjunta de los Municipios y del Ministerio de Obras Públicas, que también ha sido recogida por la Jurisprudencia del Consejo de Estado (46). El problema que se discute es el de la posición paritaria o no de ambas voluntades, determinación capital en orden a la admisión de las modificaciones de oficio por parte del Ministerio. Está claro que teniendo naturaleza deliberante la voluntad del Ministerio, éste puede proponer modificaciones respecto al contenido del plan; lo que se discute es si éstas pueden ser impuestas de forma unilateral sin contar con la voluntad concorde del Municipio.

Según algún autor, este tipo de modificaciones no son admisibles en ningún caso, ya que si se fundan en un vicio de legalidad del plan, el Ministerio sólo puede denegar la propuesta de aprobación, pero carece de atribuciones para subsanar el vicio, y tampoco son admisibles estas modificaciones cuando se refieran a intereses prevalentemente estatales, porque este sería un caso de conflicto de atribuciones, cuya resolución no

(45) Cfr. CASALIN, *Brevi appunti sugli stralci dei piani regolatori*, en «Riv. Giur. dell'Edilizia», 1959, I, pág. 535.

(46) Cfr. SANDULLI, op. cit., pág. 134; GIANNINI, *Sull'imputazione...*, op. cit., pág. 884; sin embargo, este autor considera que la voluntad ministerial es preponderante sobre la municipal.

está prevista por la Ley urbanística, y mucho menos en el sentido de autorizar su resolución de forma unilateral por una sola de las autoridades (47).

Nuestra opinión es que el Municipio tiene competencia prevalente para la regulación de los intereses urbanísticos de índole local, y por tanto, el ejercicio de competencias conjuntas en una fase posterior del procedimiento por parte del Ministerio no autoriza a éste a introducir modificaciones unilaterales respecto al contenido de los planes, por lo que éstos deben ser reenviados para nueva deliberación por el Municipio (48). Sin embargo, en el supuesto excepcional de que estos planes comprendieran intereses urbanísticos estatales, sí cabría respecto a ellos la modificación unilateral por parte del Ministerio, ya que respecto a los mismos tiene competencia prevalente (49).

Al igual que en los planes de coordinación, también en los planes reguladores se prevé la participación de las entidades interesadas. Sin embargo, salvo en el supuesto de que el plan afecte a instalaciones ferroviarias en el que se prescribe el concierto con el Ministro de Transportes, en los demás supuestos no está previsto el tipo de procedimiento de colaboración. Únicamente se prevé un tipo de intervención distinto de los contemplados hasta ahora, dando entrada a las Asociaciones sindicales y entes públicos e instituciones interesadas, a efectos de que puedan presentar las oportunas oposiciones (art. 9, 2.º) (50).

Por lo demás, el artículo 45 L. U. declara vigentes las disposiciones de la Ley que establecen la competencia de otros Ministerios y órganos consultivos respecto a estos planes (51).

(47) Cfr. SANDULLI, *Appunti per uno studio...*, op. cit., pág. 162; PREDIERI, *Profili costituzionali...*, op. cit., págs. 224 y sigs.; D'ANGELO, *Rassegna critica di giurisprudenza sui piani regolatori generali*, en «Riv. Giur. dell'Edilizia», 1961, II, pág. 3, con abundante acopio de jurisprudencia. La mayoría de estos autores se limitan a argumentar que las modificaciones de oficio violan la autonomía municipal, ya que siendo el plan regulador una preponderante manifestación de ésta, el Ministerio no puede introducir variantes, sino solamente sugerirlas y negarse a presentar la propuesta de aprobación.

(48) Cfr. esp. CUCCIA, *In tema di ammissibilità di modifiche d'ufficio dei piani urbanistici in sede di approvazione*, en «Riv. Amminis.», 1953, pág. 225, quien considera que en la segunda fase —propuesta de aprobación—, la determinación del contenido del plan corresponde únicamente a la autoridad estatal.

(49) Sobre el valor de la competencia prevalente vid. supra.

(50) Este es un supuesto de colaboración de las entidades particulares, que tiene el valor de simple consulta para los entes públicos. La Administración se limita a conceder un trámite de información pública, como en la generalidad de los procedimientos administrativos de esta naturaleza.

(51) La Ley prevé en su artículo 16 la previa comunicación del plan a todos los Ministerios interesados a los efectos del artículo 45, por que se salva la vigencia de las disposiciones de Ley que atribuyen competencias a otros órganos en relación a los

3) Los planes intermunicipales tienen una regulación muy simple, por remitirse básicamente su regulación a la correspondiente a los planes reguladores, de los que se configuran como simple variedad. En estos planes, sin embargo, el Ministerio tiene competencias más amplias que en los anteriores, en especial a efectos de coordinar las competencias de los Municipios afectados, coordinación que hubiera sido más idónea si hubiera tendido al fomento e incluso imposición de una entidad organizativa de tipo consorcial.

El Ministerio detenta las competencias relativas a las que pudiéramos llamar fases preparatorias del procedimiento de elaboración del plan. Teniendo facultad para disponer la formación de estos planes, previo informe del Consejo de Obras Públicas, bien de oficio o a petición de los Municipios interesados; determinar la extensión del plan; designar el Municipio que debe proceder a la redacción del plan, y fijar los criterios de reparto de los correspondientes gastos.

En orden a la determinación del contenido, la competencia es conjunta entre todos los Municipios comprendidos (y por supuesto, el Ministerio de Obras Públicas), por lo que se requiere el acuerdo de todos ellos. Caso de que éste no se logre, es el Ministerio el que resuelve en vista de la primera redacción y las sucesivas modificaciones y oposiciones de los distintos Municipios. Esta resolución tendría el valor de competencia sustitutiva en orden a la elaboración del plan, en base a la falta de acuerdo de las autoridades municipales competentes. Competencia con presupuesto de hecho más complejo, pero con fundamento idéntico al previsto en el artículo 8 L. U.

4) La competencia en los planes parciales sigue esencialmente los criterios de distribución que hemos estudiado en los planes reguladores generales; sin embargo, existen algunas particularidades importantes. Así, las competencias del Ministerio de Obras Públicas en cuanto a la imposición por Decreto de la apertura del procedimiento de elaboración del plan y su acción de oficio en vía sustantiva por incumplimiento, las detenta aquí el Prefecto. Su actuación urbanística en este supuesto no le viene atribuida en cuanto órgano del Ministerio del Interior, sino en cuanto suprema autoridad delegada de la Administración estatal, ejerciendo competencias re-

planes reguladores municipales. SANDULLI, *Appunti per uno studio...*, op. cit., pág. 163, considera que el artículo 45 debe tener una significación más amplia de la que se desprende de su sentido literal, porque no pueden considerarse salvas solamente aquellas competencias respecto de las que Leyes anteriores a la Urbanística de 1942 preveyeran la participación en la formación de los planes reguladores, y ello porque estos planes no se conocían, salvo los escasos supuestos aprobados con acto legislativo especial.

lativamente exclusivas e institucionalmente dependientes del Ministerio de Obras Públicas, por lo que contra su ejercicio cabe recurso de alzada ante este Ministerio (art. 14, 3.º, L. U.).

Por lo demás, sólo está especialmente prevista la coordinación de competencia con las Administraciones interesadas, respecto del Ministerio de Instrucción Pública, exigiéndose la previa sumisión del plan al mismo cuando comprenda bienes inmuebles sujetos a las Leyes de 1 de junio de 1939, núm. 1.089, y 29 de junio de 1939, núm. 1.497 (relativas a la tutela de los bienes de interés artístico e histórico y a la protección de las bellezas naturales, respectivamente). También se prevé la colaboración de los particulares y asociaciones en sede de elaboración del plan que puede presentar las oportunas oposiciones, colaboración de igual naturaleza que las del artículo 9 L. U., de las que ya hemos hablado.

En sede de aprobación, la propuesta es también competencia exclusiva del Ministerio de Obras Públicas, y la aprobación se efectúa por Decreto del Presidente de la República, que determina además el efecto de la declaración de utilidad pública de las obras previstas en el plan (52). La intervención del Ministerio tiene, sin embargo, distinta naturaleza que en los planes reguladores, configurándose como actividad de control, si bien, en opinión de GIANNINI, éste alcanza al *merito* (oportunidad), y por tanto, el Ministro tiene poder de reforma (53); creemos que más que un poder de reforma deba aquí hablarse de una facultad de oposición (y en todo caso, de simple propuesta de reforma), pues únicamente el Municipio tiene voluntad determinante respecto a la regulación de los intereses urbanísticos que se comprenden en este tipo de planes, que, por consiguiente, son exclusivamente imputables al Municipio.

III.—EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN.

1. Como sabemos, el plan supone en esencia una técnica de instrumentación jurídica de la política administrativa del sector, que presenta la ventaja de articular armónicamente las diversas competencias concurrentes y de estructurar un complejo sistema de procedimientos administrativos, según los criterios fijados por el plan, en base a presupuestos

(52) Declaración para la que está prescrito el Decreto del Jefe del Estado en cualquier caso.

(53) Para GIANNINI, *Sull'imputazione...*, op. cit., el plan parcial es un acto imputable al Municipio en la parte que deriva directamente de su voluntad, y al Ministerio de Obras Públicas, en la parte modificada. Este autor defiende, pues, un auténtico poder de reforma ministerial.

de tipo técnico que garantizan la mejor consecución de los objetivos perseguidos. Pues bien, la política de planificación urbanística se estructura en un sistema de planes de distinta naturaleza, pero coordinados entre sí. Se comprende, por tanto, que las relaciones entre todos los procedimientos puestos en marcha por la planificación urbanística se nos aparezca globalmente considerada, desde un punto de vista dinámico, como un monstruoso procedimiento de procedimientos (54).

La doctrina viene repitiendo que la planificación urbanística se estructura sobre la base de una jerarquización en cascada de diversos tipos de planes, de los que los últimos pueden considerarse una concreción de las previsiones generales contenidas en los planes superiores (55). Pero esta visión es demasiado superficial y no tiene más utilidad que el proporcionar una panorámica unitaria de la política urbanística a escala nacional. Desde el punto de vista jurídico, que es el que aquí nos importa, esta visión general y supuestamente homogénea no tiene apenas utilidad, porque lo que realmente importa es investigar las relaciones entre los distintos tipos de planes, que son extremadamente complejas, por cuanto no tienen idéntica naturaleza ni disciplinan en todos los casos intereses urbanísticos coincidentes.

Partiendo de esta premisa, todavía hemos de hacer una nueva parcelación de nuestro estudio, rompiendo de nuevo el concepto de planificación en cascada, con la consideración de que no existe una única escala de planes, porque, en efecto, desde el prisma jurídico, los distintos planes de contenido urbanístico no vienen regulados en una disciplina unitaria que procurase armonizar las relaciones entre todos los planes, por lo que debemos analizar separadamente estos distintos regímenes normativos de planificación.

En efecto, si el que pudiéramos considerar régimen general viene disciplinado en la Ley Urbanística de 1942, la nueva realidad constitucional de las regiones ha instrumentado sus competencias urbanísticas en normas particulares para cada una de las regiones actualizadas, que en algunos supuestos hacen caso omiso del régimen de la citada Ley Urbanística, introduciendo notables singularidades que alcanzan a la creación en el ordenamiento regional de nuevas categorías de planes urbanísticos.

(54) Cfr. GIANNINI, *Sull'azione...*, op cit., pág. 318.

(55) La idea ha sido recogida en la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo española: «...y abandonando el marco localista, partir, por el contrario, de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y Municipios en esta gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado nacional».

Finalmente, debemos señalar la disciplina autónoma de una serie de planes que podemos llamar especiales (56) y que vienen a regular aspectos singulares que integran también el contenido de los planes generales urbanísticos, atribuidos a órganos con competencia «no urbanística»; hay también otro tipo de planes que sin tener directa relevancia urbanística afectan a este tipo de intereses. Característica común a estos planes es, como hemos dicho, estar disciplinados por normas independientes, a menudo anteriores a la propia Ley urbanística, que no siempre han tenido en cuenta su relación con los planes disciplinados por ésta.

Se comprende, pues, que difícilmente se puede hablar sin una simplificación excesiva de una escala unitaria de planes jerarquizados en cascada en la ordenación de la actividad urbanística. En el sector urbanístico existen, por el contrario, varias escalas de planes (por emplear esta imprecisa denominación), y aun dentro de cada una de ellas, las relaciones entre los planes tienen distinto valor jurídico.

2. *Planes urbanísticos territoriales.*—Entendemos por tales aquellos que disciplinan, conforme a su naturaleza y fines, la generalidad de los intereses urbanísticos del territorio a que se refieren. Su estudio debe diferenciar, sin embargo, el que hemos llamado régimen urbanístico general que se contiene en la L. U., y el régimen especial de los ordenamientos regionales.

I. La Ley Urbanística de 1942 creó dos tipos de planes urbanísticos: los planes territoriales de coordinación y los planes reguladores municipales, que comprenden los p. r. generales y los p. r. parciales (o particularizados, en su traducción literal). La diferencia entre ambas categorías no es solamente de ámbito territorial (57), sino de tiempo de vi-

(56) El calificativo que aquí empleamos ha sido recogido por la Ley del Suelo española; pero el régimen jurídico de estos planes tiene, como veremos, una regulación distinta a los planes italianos. En efecto, los planes españoles se encuentran atribuidos a los mismos órganos con competencia en la planificación urbanística, y vienen reglados en la propia normativa general urbanística. El concepto, sin embargo, en su diferenciación de los planes generales, es el mismo.

(57) Los planes de coordinación no guardan relación directa con el elemento espacial de ningún ente, porque en la época en que se promulgó la Ley Urbanística se previó la necesidad de individualizar regiones urbanísticas no coincidentes con la división provincial; pero con la nueva realidad constitucional de las regiones, estos planes, que siguen pudiéndose referir a determinadas partes del territorio nacional, según determinación del Ministerio de O. P., tienden en las previsiones de este Departamento a coincidir con la delimitación territorial de aquellos entes regionales. Los planes reguladores, por el contrario, tienen una demarcación territorial adherente a la del territorio municipal, refiriéndose a la totalidad del mismo (art. 7.º, 1, L. U.), mientras que el plan parcial se refiere sólo a determinadas zonas de este territorio.

gencia (58), contenido y función lo que determina una distinta naturaleza que se traduce en una diversidad de los efectos que despliegan.

a) Los planes territoriales de coordinación tienen por finalidad orientar y coordinar la actividad urbanística a desarrollar en determinadas partes del territorio nacional (59). Dentro de la pretendida escala jerárquica de planes, el tipo que ahora estudiamos ocuparía la cúspide, siendo los demás mero desarrollo de sus genéricas previsiones (60); pero antes de llegar a esta conclusión debemos analizar tres puntos fundamentales: su naturaleza, el contenido y las relaciones entre este tipo de planes y los restantes. Acerca de la naturaleza de los planes de coordinación, cierto sector de la doctrina (61) ha negado que puedan considerarse planes en sentido jurídico, ya que no desvolviendo efectos jurídicos hacia los sujetos a quienes incumbe la ejecución de sus previsiones, constituyen simples programas. No es éste el lugar para analizar las diferencias entre programa y plan; baste aquí recoger el criterio distintivo más común, según el cual el programa no produce efectos frente a terceros, limitándose a ser una técnica de previsión de la actividad del ente programador, que como tal halla su encuadre en la ciencia de la Administración (62); mientras que la planificación alcanza relieve jurídico en cuanto sus efectos rebasan la esfera interna del sujeto planificador (63). Pero dentro de la planificación se distinguen dos tipos fundamentales: la planificación coactiva y la indicativa o, más propiamente, directiva (64). Por ello sólo en el

(58) Tanto el plan de coordinación como el regulador general tienen vigencia por tiempo indeterminado (arts. 6.º y 11 L. U., respectivamente), mientras que el plan parcial ve señalada su vigencia en el propio Decreto de aprobación (art. 16, 3.º), produciéndose con el cumplimiento de este plazo los efectos que se determinan en el artículo 17 L. U.

(59) Vid. artículo 5.º L. U.

(60) Cfr. en este sentido TESTA, op. cit., pág. 46, quien considera al plan territorial de coordinación como el plan de todos los planes, en cuanto constituye el punto de partida en la preparación de los planes de regulación de cada zona, produciéndose de tal forma, que los varios programas urbanísticos resulten compuestos en un único cuadro y encuentren en el mismo su potenciamiento.

(61) Cfr. MAZZAROLLI, *I piani regolatori...*, op. cit., pág. 162.

(62) Cfr. en este sentido la interpretación de MARTÍNEZ USEROS, *Derecho administrativo*, 1962, págs. 8 y sigs. Para un análisis de la programación como técnica organizativa, cfr. por todos MOSHER-CIMMINO, *Elementi di scienza dell'amministrazione*, 1959, páginas 296 y sigs.

(63) Sin embargo, esta tesis viene a incidir en una de las teorías ya superadas por la doctrina, especialmente por influencia de la italiana, al hacer coincidir la juricidad con la alteridad de la relación, con lo que las relaciones organizatorias quedan fuera del marco jurídico. Por otra parte, está claro que los planes no tienen el carácter de actos internos, sino que desenvuelven efectos frente a otros órganos administrativos.

(64) Cfr. BAUCHET, *L'expérience française de planification*, París, 1958; BETTELHEIM, *Problèmes théoriques et pratiques de la planification*, París, 1951, pág. 112; RIVERO,

supuesto, que la común doctrina rechaza, de limitar el concepto de planificación jurídica a la de carácter coactivo, puede sostenerse la tesis que niega aquella naturaleza a los planes de coordinación.

Los planes territoriales de coordinación constituyen, pues, un tipo de planes directivos (65), cuya finalidad fundamental es coordinar la actividad de los sujetos que detentan competencias singulares en los sectores objeto de su contenido. En esta finalidad no aparece reflejada una conexión directa entre estos planes, que no son directamente operativos, y los planes regulares municipales, que son los únicos que tienen efectos transformativos. La reiterada integración sucesiva de planes aparece, como veremos seguidamente, extremadamente difuminada en el plano jurídico; pero antes de entrar en el análisis de las relaciones entre estos planes, pasemos a analizar el contenido de los planes de coordinación, que nos dará una visión más perfecta del por qué de ese tipo de relaciones.

El contenido de los planes de coordinación se recoge en el artículo 5 L. U. y se refiere fundamentalmente a la llamada ordenación del territorio (66), comprendiendo especialmente la regulación de su zonificación (67), la designación de los nuevos centros urbanos, de las grandes instalaciones públicas y especialmente las comunicaciones. Si analizamos el contenido de este artículo 5, nos damos cuenta de que los intereses que disciplina rebasan el marco de la Administración Local: son intereses de competencia estatal; de ahí que un sector de la doctrina insista en que los destinatarios del plan son exclusivamente los órganos estatales interesados en los sectores incluidos en el mismo (68).

El plan desenvuelve frente a estos órganos estatales efectos directivos, que se instrumentan a través de la técnica de los actos de «intesa» y de concierto, que hemos analizado en el apartado anterior. La coordinación establecida no menoscaba la autonomía funcional de los órganos con lo que

Vers un statut juridique du Plan Monnet, en «Droit Social», marzo 1950. En Italia cfr. especialmente PESCATORE, *L'intervento straordinario del Mezzogiorno*, Milano, 1962, págs. 56-57.

(65) Sobre la naturaleza directiva de los planes de coordinación, cfr. SANDULLI, *Appunti per uno studio...*, op. cit., pág. 135; PREDIERI, *Discussioni sulla natura e sulla efficacia giuridica dei piani urbanistici*, en «Urbanística», núms. 24-25, pág. 3; BENVENUTI, *Gli elementi...*, op. cit., pág. 37; VIGNOCHI y BERTI, voz *Piani regolatori*, en el «Noviss. Digesto Ital.»; TESTA, op. cit., pág. 38.

(66) Sobre el contenido de la llamada ordenación territorial, y especialmente en sus relaciones con la planificación económica, cfr. LANVERSIN, *L'aménagement...*, op. cit.; GRAVIER (J. F.), *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises*, París, 1964. En Italia, cfr. esp. BENVENUTI, *Gli elementi...*, op. cit., pág. 38.

(67) Cfr. TESTA, op. cit., pág. 46.

(68) Cfr. MAZZAROLLI, op. cit., págs. 298 y sigs. Contra BENVENUTI, *Gli elementi...*, op. cit., pág. 58; TESTA, op. cit., pág. 38.

ha sido acordada, ya que se refieren a materias que en sí mismas pueden tener una política administrativa no coincidente con los objetivos urbanísticos. Por ello, los efectos de este plan no tienen respecto a los citados órganos un carácter estrictamente vinculante, sino que se inscriben en las llamadas efectos directivos, noción jurídicamente imprecisa y todavía poco estudiada por la doctrina (69). No obstante, se considera que la falta de obligatoriedad no es absoluta, y en todo caso, el acto que se aparte de las prescripciones del plan deberá ser motivado (70), y en opinión de algún autor, susceptible de recurso por exceso de poder en el caso de que la desviación no resulte suficientemente justificada (71).

Nos resta por considerar las relaciones entre el plan de coordinación y los planes reguladores. De cuanto llevamos dicho se desprende que los intereses urbanísticos que regulan uno y otro no son coincidentes: basta comparar los artículos 5 y 7 L. U. (que determinan el contenido de uno y otro plan, respectivamente) para darse cuenta de que sólo en el sector de las comunicaciones aparece clara una identidad de sectores (72), mientras que en los demás no se da sino un simple reflejo genérico de las prescripciones del plan de coordinación sobre los intereses urbanísticos objeto de los planes reguladores. Esto explica perfectamente el tipo de relación entre ambos planes, que tiene también naturaleza de sobreordenación (73), obligando tan sólo a los Municipios cuyo territorio venga comprendido en todo o en parte en el ámbito del plan territorial de coordinación a uniformar con éste el respectivo plan regulador municipal (art. 6, 2.º). Se trata, pues, de unos efectos puramente limitativos, en cuanto que lo que se busca no es la actuación a través de los planes reguladores de los objetivos marcados en los de coordinación, que, como hemos visto, afectan a órganos estatales, sino el evitar que aquéllos entren

(69) Sobre esta clase de efectos con especial referencia al sector económico cfr. especialmente BACHELET, *L'attività...*, op. cit., págs. 94 y sigs. Con referencia a los planes de coordinación cfr. SANDULLI, *Appunti per...*, op. cit., pág. 135.

(70) Cfr. SANDULLI (*Competenze e coordinamento...*, op. cit., pág. 153), quien extiende los efectos del plan a la obligación de adoptar actos formales, por parte de las Administraciones con las que se dió *Pintessa*, cuando éstos vengan exigidos para que se operen los objetivos previstos en el plan.

(71) Cfr. MAZZAROLLI, op. cit., pág. 324 y notas 29 y 30. Sin embargo, únicamente los sujetos públicos interesados en el plan pueden impugnar éste. Los particulares carecen de legitimación para recurrir los planes de coordinación, pero no los regulares, en los que a los motivos generales de impugnación se añade el de discrepancia entre sus disposiciones y las del plan de coordinación, por violación del artículo 6.º, 2.º, L. U.

(72) Debe tenerse en cuenta que en este sector, como en los demás, los intereses que se regulan son básicamente de interés local, que deben ponerse en relación con los de interés nacional propios de los planes de coordinación.

(73) Sobre este tipo de relaciones cfr. SANDULLI, *Manuale...*, op. cit., pág. 332.

en contradicción con éstos, y en consecuencia, que la actividad urbanística desarrollada en ejecución de los planes reguladores pueda entrar en colisión o de algún modo obstaculizar la acción de los órganos estatales que se desarrolle de conformidad con las directrices previstas en los planes de coordinación.

La obligación del Municipio de adaptar su plan regulador, caso de tenerlo ya aprobado, al plan de coordinación, no viene garantizada en la L. U. Este punto, sin embargo, es discutido en la doctrina; una tesis defiende que dicho procedimiento garantizador se recoge en el artículo 8 de dicha Ley, que atribuye al Ministerio de Obras Públicas competencia para la aprobación de listas *ad hoc*, que determinan la obligatoriedad para los Municipios incluidos de proceder a la elaboración del correspondiente plan regulador, sustituyéndose de oficio al Ministerio (de concierto con el del Interior y con gastos a cargo del Municipio) en caso de incumplimiento de dicha obligación dentro del plazo señalado. Esta facultad ministerial no parece sea de aplicación al caso que comentamos, ya que su presupuesto de hecho es la inexistencia del plan regulador, no el que éstos estén viciados por contradicción con el plan de coordinación. Por ello parece más correcta la tesis que sostiene que el procedimiento garantizador de la obligación que comentamos se regule por la Ley Municipal y Provincial (74).

La situación es más compleja en el supuesto de que el Municipio carezca de plan regulador, pues estos planes no están en relación de necesidad (75) respecto a los planes de coordinación. En este caso, el Ministro de Obras Públicas podría hacer uso de la facultad contenida en el artículo 8 L. U.; pero no debe olvidarse que la misma debe estar en función de los intereses urbanísticos del propio Municipio afectado, que son los propios del plan regulador, y que éstos no tienen por fin la integración a efectos operativos de los planes reguladores. Por otra parte, la posibilidad de colisión entre la acción urbanística operada en los Municipios carentes de plan regulador y las prescripciones del plan de coordinación parece extremadamente hipotética (76).

(74) Cfr. MAZZAROLLI, op. cit., págs. 343-4.

(75) Las relaciones entre estos planes son, pues, de simple sobreordenación limitativa, pero no de presuposición (exigencia de que para aprobar el plan regulador deba existir el correspondiente plan de coordinación al que hace referencia) ni de necesidad (obligación de aprobar el plan regulador una vez aprobado el plan de coordinación). La desconexión funcional de ambos planes es, pues, desde el punto de vista jurídico, muy acusada.

(76) Cfr. MAZZAROLLI, op. cit., pág. 341.

b) Los planes reguladores municipales constituyen la pieza fundamental de la planificación urbanística, ya que, pese al desbordamiento del ámbito local del moderno urbanismo, en la práctica la acción urbanística se instrumenta todavía de forma fundamental a través de aquellos planes. Los planes reguladores comprenden dos tipos: los generales y los parciales; pero ambos constituyen una entidad inescindible, ya que la tendencial operatividad de los primeros sólo se consigue plenamente tras la aprobación de los segundos. En la esfera de la planificación municipal sí puede hablarse, pues, con propiedad de una integración sucesiva o en cascada de planes, en cuanto los planes que comprende tienen un contenido adherente y una función de complementariedad operativa. Desde este punto de vista, y con más realce en una consideración unitaria, debemos concluir que los planes reguladores tienen una naturaleza de planes coactivos con finalidad transformadora del sector que disciplinan. En efecto, los planes reguladores despliegan directamente sus efectos sobre los sujetos llamados a su ejecución, con carácter esencialmente limitativo los planes generales, y con carácter esencialmente de obligación transformativa positiva, con sanción de expropiación sustitutiva en su caso para los particulares afectados por sus prescripciones en los planes parciales.

El contenido de estos planes se contiene en los artículos 7 y 13 L. U. (p. r. generales y parciales, respectivamente). El primero contiene esencialmente prescripciones relativas a la zonificación y a obras públicas a cargo fundamentalmente de los propios Municipios, respecto de las cuales la acción de los particulares va a tener un carácter simplemente preliminar (77). En el artículo 13, por el contrario, el acento se carga sobre objetivos directamente relacionados con la construcción u obras de renovación urbana que van a recaer fundamentalmente sobre los propietarios de los inmuebles afectados. Esta diferenciación de contenido de los tipos de plan es, sin embargo, más aparente que real, ya que, como hemos dicho, los intereses urbanísticos que disciplinan son idénticos y el plan «particularizado» no es respecto al plan general sino el instrumento legal para hacerlo operativo, efecto éste que se desconecta del plan general para poder graduar en función de las necesidades urbanísticas del Municipio la acción material urbanística, prevista, sin embargo, con efectos vinculativos en el plan general (78). La diferencia en cuanto a los

(77) En efecto, la legitimación de potestades expropiatorias que derivan del plan general tienen un carácter diverso al de las que se derivan de la aprobación del plan parcial (especialmente las contempladas en el artículo 20 L. U.). Vid. el apartado IV, número 3.

(78) Cfr. TESTA, op. cit., pág. 112.

sectores especialmente particularizados o concretizados en los planes parciales —que es la única diferencia de esa aparente discrepancia de contenido— se justifica por la propia función de estos planes, ya que, lógicamente, la concretización de las prescripciones del plan general debe ser más precisa en aquellos sectores, como alineación de edificios y construcción urbana, cuya ejecución debe recaer sobre los particulares y no sobre el propio Municipio.

La relación teleológica entre los dos tipos de planes reguladores ha quedado ya suficientemente aclarada; nos queda solamente analizar cómo se instrumenta jurídicamente. El plan general tiene el valor de acto presupuesto (79) respecto al plan parcial, en cuanto no es dable la aprobación de éste sin la de aquél. Sin embargo, no están en relación de necesidad en cuanto la aprobación del plan general no determina la obligación de elaborar los planes parciales, aunque tal obligación pueda dimanar de un Decreto *ad hoc* del Prefecto, en uso de la facultad que tiene atribuida en el artículo 14 L. U. Pero la doctrina ha puesto de relieve que la aprobación del plan parcial no es precisa, en todo caso, a efectos de la política urbanística, y que, por el contrario, su utilización debe ser gradual y acomodada a las exigencias de cada zona en particular. Por ello, la elaboración de estos planes es discrecional de los Municipios, salvo en el supuesto de que el Prefecto haga uso de la facultad descrita; pero contra este Decreto cabe recurso dentro de los treinta días siguientes ante el Ministro de Obras Públicas.

Dentro de los planes reguladores generales se prevé un tipo especial por razón de su eficacia territorial: los planes reguladores intermunicipales. Tales planes no difieren, por lo demás, en cuanto a su naturaleza, contenido y efectos de los planes reguladores generales (80). Sin embargo, no faltan opiniones que ponen el acento en la función de coordinación que estos planes tienen respecto a la ordenación urbanística de los Municipios que integran (81); pero este tipo de coordinación es jurídicamente diverso del que se instrumenta en los planes territoriales de coordinación, ya que no tiene naturaleza simplemente directiva como en éstos, sino que desenvuelven efectos vinculantes idénticos a los planes reguladores.

(79) Sobre las relaciones de presupuesto cfr. SANDULLI, *Manuale*, op. cit., pág. 33. También nota 75.

(80) Esta opinión es pacífica en la doctrina. Cfr. VIGNOCCHI y BERTI, op. cit., página 6, separata; SANDULLI, *Appunti per uno...*, op. cit., pág. 131; TESTA, op. cit., pág. 79.

(81) Cfr. RODELLA, *I piani regolatori intercomunali*, en «Nova Rassegna», 1959, página 1001.

Las relaciones entre los planes intercomunales y los reguladores generales son lógicamente de exclusión, en el sentido de que aquéllos no se sobrepone a éstos, sino que los intereses urbanísticos de todos los Municipios integrantes se disciplinan (a escala de plan general) en un solo plan.

II. *Regímenes regionales especiales.*—La normativa urbanística de las regiones actualizadas que, como hemos visto, ha determinado importantes innovaciones en los criterios de atribución de las competencias en la planificación urbanística, ha aportado también modificaciones en la tipología de los planes que integra el sistema general de la L. U., creando nuevos tipos de planes.

Estas innovaciones varían de unos Estatutos regionales a otros; así, en los supuestos de Sicilia y Cerdeña, los planes a través de los que se instrumenta la acción de los entes regionales son los planes territoriales (regionales) de coordinación, de igual naturaleza y función que los previstos en la L. U. El único problema que se plantea es el de la posibilidad de que el Estado apruebe a su vez un plan de coordinación que se superponga a aquél, con el efecto, en este caso, de que el plan regional deba adaptar sus previsiones a las de aquél (82).

Por el contrario, la normativa regional de Trento, Alto-Adigio y la del Valle de Aosta han creado tipos de planes que no encuentran paralelo en el sistema general. El Estatuto de la primera de las Regiones, al atribuir la competencia exclusiva a las Provincias para la aprobación de los planes territoriales de coordinación que no excedan de su territorio, han creado un nuevo tipo de plan provincial. Estos planes no sólo difieren de los de igual denominación regulados por la L. U. en cuanto a su procedimiento de aprobación (83) y adherente correspondencia del territorio que disciplinan al del ente competente, sino también en cuanto a su contenido y naturaleza. El contenido viene limitado a la ordenación de los intereses urbanísticos relativos a aquellos sectores para los que la Provincia autónoma tenga atribuida competencia por el Estatuto regional. Por lo que respecta a su naturaleza, debe rechazarse que sean planes de tipo directivo, como corresponde a los planes de coordinación generales,

(82) Sobre la admisibilidad de los planes estatales de coordinación superpuestos a los de la misma naturaleza de carácter regional cfr. PREDIERI, *Profili costituzionale...*, op. cit., pág. 235. Sobre las relaciones de estos planes en este supuesto cfr. SANDULLI, *Competenze e coordinamento...*, op. cit., pág. 160.

(83) Defiende la inaplicabilidad del procedimiento previsto en la Ley Urbanística para estos planes SANDULLI, *Competenze e coordinamento...*, op. cit., pág. 158.

ya que las Leyes provinciales aprobatorias de los respectivos planes provinciales de Trento y Bolzano han dispuesto que los mismos obligan a todos los entes afectados a respetarlos y ejecutarlos en el ámbito de sus respectivas competencias (84). Junto a estos planes existen los planes regionales de coordinación elaborados de conformidad con la L. U., y cuyo régimen no difiere de los estudiados en las dos regiones anteriores. La relación entre ambos tipos de planes debe ser de supremacía de los aprobados por Ley regional, con el lógico efecto de que a ellos deben acomodarse los planes aprobados por Ley provincial (85).

Finalmente, en la Región del Valle de Aosta la Ley regional de 28 de abril de 1960, núm. 3, ha creado también un nuevo tipo de plan: el plan regulador regional urbanístico y paisajístico. Este plan tiene una naturaleza compleja en cuanto en relación a la ordenación del paisaje desenvuelve efectos vinculantes respecto a todos los sujetos afectados; mientras que en relación a la ordenación urbanística, la doctrina considera que tiene naturaleza paralela a la de los planes de coordinación de la L. U., directiva, por tanto, con excepción del efecto habilitante, de potestades expropiatorias a efectos de ejecución de sus previsiones, que encuentra su paralelo en el de los planes reguladores (art. 18 L. U.) (86).

2. Además de los planes urbanísticos especiales de tipo territorial que disciplinan la generalidad de los intereses urbanísticos que afectan al contenido típico de cada tipo de plan, se encuentran otras categorías de planes que no teniendo por finalidad propia la ordenación urbanística, afectan, sin embargo, de forma directa a sectores comprendidos en esta función. Como sabemos, la función urbanística se interfiere con otro tipo de ellas que vienen atribuidas a órganos distintos, por lo que se impone una coordinación de la acción administrativa de todos ellos, la cual puede revestir las modalidades que hemos visto en el apartado I; pero existe un tipo de coordinación que aquí nos interesa especialmente: la que se produce por la relación entre dos planes que disciplinan materias diversas, pero interferentes, atribuidas a autoridades distintas.

Puede suceder, en efecto, que este tipo de materias conexas con el urbanismo exija un tipo de acción instrumentada también a través de la

(84) Vid. el artículo 10 de la Ley provincial aprobatoria del plan urbanístico de Bolzano.

(85) La supremacía deriva en el aspecto formal del distinto valor de los actos —leyes— de aprobación, y como razón sustancial se desprende también la primacía de los planes regionales, porque éstos tutelán intereses superiores, siendo el más evidente el de coordinar los intereses urbanísticos interprovinciales.

(86) Cfr. PREDIFRI, *Profili costituzionale*, op. cit.

técnica de planificación. Nos encontramos entonces ante dos planes que disciplinando materias interferentes, no se integran en una escala general unitaria que englobe la política administrativa de estos sectores, viniendo reguladas, por el contrario, en normas independientes, regidas teóricamente por principios distintos y que no tienen especialmente previsto el tipo de relación entre los distintos tipos de planes que regulan.

Este tipo de planes, del que nos vamos a ocupar, se caracteriza porque su contenido versa sobre intereses que integran también el contenido del urbanismo, pudiendo, en consecuencia, venir regulados por los planes urbanísticos generales; o por hacer frente a una situación excepcional (de carácter esencialmente urbanístico), requiriendo una acción pública más intensa que la prevista en los planes urbanísticos ordinarios. Junto a ellos existe otro tipo de planes que también pueden instrumentar la política administrativa de sectores comprendidos en la función urbanística, pero cuya naturaleza jurídica reviste el carácter de programa, en cuanto tienen una simple función de previsión de la acción del propio sujeto programador (87). Ejemplo de los primeros lo constituyen los planes de ordenación del paisaje y los planes de reconstrucción, que son a los que normalmente considera la doctrina urbanística. Ejemplo de los segundos lo constituyen los planes de obras hidráulicas, ferrocarriles, carreteras, tendido eléctrico, etc.

a) Los planes territoriales paisajísticos se regulan por la Ley de 29 de junio de 1939, núm. 1.497, y su Reglamento de 3 de junio de 1940, número 1.357 (88). Su finalidad es la conservación de las bellezas monumentales y paisajísticas, por lo que estos planes tienen una prevalente finalidad directiva (89), que se instrumenta fundamentalmente en medi-

(87) Vid. nota 62.

(88) Sobre este tipo de planes cfr. esp. CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'arte e delle bellezze naturali*, Padova, 1953; idem, *Bellezze naturali*, en «Novissimo Digesto Italiano», t. III; RODELLA, *Premesse e considerazioni giuridiche sui problemi della tutela monumentales, ambientale e paesistica*, en «Atti VI Convegno dell'Istit. Naz. di Urb.», Lucca, 1957, pág. 20; idem, *La tutela del paesaggio e degli ambienti urbani tradizionali e la legislazione urbanistica*, en «Rassegna dei LL. PP.», 1957, pág. 345; SANDULLI, *Sulla natura degli interessi dei privati alla conservazione delle bellezze naturali*, en «Foro Amm.», 1951, I, 2, 222.

(89) Como puso de relieve el Ministro en la presentación de la Ley reguladora de estos planes, su finalidad no es mantener la invariabilidad de la belleza, sino su conservación, buscando que las eventuales modificaciones se acomoden a un plan directivo como una unidad de criterios racionales y estéticos. Cfr. TESTA, op. cit., pág. 148. Pero su naturaleza es coactiva, en cuanto obligan directamente a los administrados; así, en el orden urbanístico los planes determinan los inmuebles no susceptibles de transformación, especialmente a efectos de construcción urbana; la relación entre áreas libres y

das de policía (90), lo que no excluye que entre sus prescripciones integre medidas de finalidad transformativa, aunque siempre de índole marginal (91). Su naturaleza, sin embargo, no es simplemente directiva, sino coactiva, estableciendo las oportunas vinculaciones sobre los propietarios de los inmuebles afectados.

Pero la ordenación del paisaje puede ser también objeto de regulación por los planes urbanísticos, que eventualmente pueden disponer medidas que difieran de las contenidas en los planes paisajísticos, presentando el problema de la relación entre ambos tipos de planes.

Este problema de coordinación administrativa debe trasladarse, en primer lugar, a la fase procedimental, y en tal sentido viene prescrito el acuerdo con el Ministro de Instrucción Pública, como Administración interesada, a efectos de la regulación paisajística o artística en los planes de urbanismo. Sin embargo, no se prevé medida paralela en la aprobación de los planes territoriales paisajísticos, en cuya aprobación tiene competencia exclusiva el Ministro de Instrucción Pública. En la coordinación de estas materias, la competencia de este Ministerio tiene, por razón de la especialidad de la materia, carácter prevalente.

Pero ¿qué relación guardan entre sí los planes como actos jurídicos? Una vez más el problema debe dilucidarse en base a las categorías formales tradicionales, concluyendo la superioridad formal del plan urbanístico que viene aprobado por Decreto del Presidente de la República, mientras que los planes paisajísticos lo son por Orden ministerial, y así, en caso de contraste, la doctrina considera que deberá entenderse derogado el plan paisajístico en los puntos comunes de regulación discordante o viciado de ilegalidad, si en igual supuesto este plan se aprobó con posterioridad a los urbanísticos (92). El juego de las categorías formales de

edificables, las características de las construcciones admisibles, la alineación de edificios, etcétera (art. 23 Regl. 3 de junio de 1940, núm. 357).

(90) Sobre el sentido de las medidas de Policía sobre la propiedad privada cfr. MARTÍN MATEO, *El Estatuto de la propiedad mobiliaria*, en el núm. 52 de esta REVISTA, página 135. Desde el punto de vista urbanístico, la Subintendencia de Monumentos sólo tiene competencia para emitir un informe obligatorio y de naturaleza vinculante, si es negativo, en la concesión de licencias en la zona regulada por los planes paisajísticos.

(91) Por ejemplo, sistemas de iluminación, jardinería, etc., que deben en todo caso correr a cargo de la propia Administración. Sin embargo, las obras de reconstrucción y conservación de la belleza pueden ser causa de expropiación cuando recaigan sobre los inmuebles privados.

(92) Cfr. CARRARA, *In margine ai rapporti tra legge sulla protezione delle bellezze naturali e panoramiche e legge urbanistica*, en «Atti VI Convegno Naz. di Urb.», op. cit., página 295; GUCCI, *Considerazioni sulla legge urbanistica* (17 de agosto de 1942, número 1.150) e su quella per la protezione delle bellezze naturali (19 giugno 1939, número 1.497), en la misma obra, pág. 315.

los actos trastoca el principio de prevalencia de la competencia singular en materias concurrentes, aunque resulta salvaguardado por la articulación de un sistema de coordinación funcional en sede de aprobación de los actos formalmente prevalentes. Dicha prevalencia, en caso de disparidad de criterios, no tiene más cauce legal que el plantear un conflicto de atribuciones.

b) Los planes de reconstrucción fueron creados por el Decreto legislativo de 1 de mayo de 1945, núm. 154 (93), teniendo por finalidad remediar los daños ocasionados por la guerra en las viviendas y más ampliamente reconstruir las ciudades destruidas. Son, pues, planes de excepción, que jurídicamente se traducen en las siguientes características fundamentales: 1) tienen el carácter de actos de urgencia (94), y en consecuencia tienen un procedimiento de aprobación simplificado, al igual que en los procedimientos expropiatorios que de los mismos se deriven; 2) comportan especiales facultades en orden a su ejecución (95); 3) se benefician de una amplia ayuda económica estatal, tanto en los gastos de elaboración como en los de ejecución, para los que se prevé, además, el anticipo estatal de los gastos, así como de amplias exenciones fiscales para las contratadas a ellos referidas (96).

Como hemos dicho, la especialidad de estos planes deriva fundamentalmente de la circunstancia de excepción a que deben hacer frente, pero su contenido es esencialmente urbanístico, por lo que vienen atribuidos a los mismos órganos competentes para la aprobación de los planes urbanísticos ordinarios. La aplicación de este régimen de excepción es competencia del Ministerio de Obras Públicas, quien no sólo dispone, por medio de la publicación de listas *ad hoc*, cuáles son los Municipios que deben proceder a la adopción de estos planes, sino que asimismo es el órgano competente para la aprobación, previo informe del Consejo Supe-

(93) La normativa fué sucesivamente integrada por los Decretos legislativos de 10 de abril de 1947, núm. 261; de 17 de abril de 1948, núm. 74, y las Leyes ratificadoras de 25 de junio de 1949, núm. 409, y de 28 de julio de 1950, núm. 884; siendo reorganizada toda la regulación por la Ley de 27 de octubre de 1951, núm. 1.402.

(94) Cfr. esp. CLAVERO ARÉVALO, *Ensayos sobre una teoría de la urgencia en el Derecho administrativo*, en esta REVISTA, núm. 10, págs. 25 y sigs.; GALATERIA, *I provvedimenti d'urgenza nel Diritto amministrativo*, Napoli, 1954; WALINE, *La théorie des circonstances exceptionnelles*, en «Rev. Dr. Públ.», 1955, esp. págs. 219 y sigs.; TREVES, *La costituzionalità dei provvedimenti amministrativi di necessità d'urgenza*, en «Giur. Costit.», 1956; recientemente, sobre la urgencia en los Decretos-leyes, SALAS, *Los Decretos-leyes en el Ordenamiento jurídico español. En torno a la urgencia*, en el núm. 51 de esta REVISTA, páginas 41 y sigs.

(95) Vid esp. los artículos 15 y 17 de la Ley de 27 de octubre de 1951, núm. 1.402.

(96) Vid. artículo 21 de la Ley citada.

rior de Obras Públicas, de los mismos. Este Ministerio tiene además amplias facultades sustitutivas no sólo en fase de elaboración de los planes (supuesto paralelo a los planes urbanísticos ordinarios), sino también en la fase de ejecución, si bien en este caso debe actuar previo informe del Ministerio del Interior y de concierto con el del Tesoro, y sólo en casos excepcionales cuando se trate de Municipios con población superior a 25.000 habitantes.

Por lo que respecta a las relaciones de estos planes con los reguladores municipales previstos en la L. U., la Ley de 27 de octubre de 1951, número 1.402, dispone que los planes de reconstrucción tienen la eficacia de planes reguladores municipales; pero, en rigor, la aprobación de los planes de reconstrucción determina la suspensión del régimen urbanístico ordinario; la relación entre ambos tipos de planes es, pues, sustitutiva, suspendiéndose la vigencia de los planes urbanísticos en vigor, incluido, naturalmente, el plan regulador general. De ahí que la reconstrucción de la ciudad pueda ordenarse sin necesidad de uniformarse a las previsiones de los planes urbanísticos anteriores, aunque las normas de buena administración y el hecho básico de que sea el propio Municipio el que elabore los planes de reconstrucción aconsejan y garantizan la continuidad sustancial de los criterios ordenadores. No obstante, la posibilidad de introducir modificaciones respecto al plan regulador anteriormente vigente está prevista por la Ley, que prevé como régimen normal de caducidad del plan de reconstrucción la aprobación de los planes reguladores o la *revisión* de los preexistentes, siempre de acuerdo con las normas generales urbanísticas.

IV.—LA CONFIGURACIÓN DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA COMO UN ORDENAMIENTO SECTORIAL.

1. La posible configuración de la planificación urbanística como manifestación de un Ordenamiento jurídico sectorial nos obliga a hacer algunas consideraciones previas sobre este concepto. Como sabemos, deriva de la teoría del Ordenamiento jurídico, cuya construcción fué brillantemente elaborada por SANTI ROMANO (97). No nos toca aquí destacar cuáles han sido las consecuencias de esta teoría, tanto en el campo de la Filosofía del Derecho como en particular en el Derecho público, y más especialmente en el Derecho administrativo (98); nos limitaremos

(97) Cfr. SANTI ROMANO, *L'Ordinamento giuridico*, 2.^a ed., Firenze, 1942.

(98) Cfr. por todos el estudio preliminar de S. MARTÍN RETORTILLO a la traducción

a apuntar una de las clasificaciones fundamentales del Ordenamiento jurídico, la que distingue entre Ordenamiento general y sectorial, en base al criterio de la posibilidad virtual de regular la generalidad de los fines de colectividad, o, por el contrario, sólo algunos fines parciales (sectoriales) (99).

Como todo Ordenamiento jurídico, el sectorial tiene como elementos fundamentales la existencia de una comunidad de sujetos, que constituye su imprescindible base sociológica; un sistema normativo y un aparato organizativo que garantiza la eficacia funcional de este Ordenamiento. Todos los elementos están interrelacionados entre sí, de suerte que no es su presencia aislada la que determina el nacimiento del Ordenamiento de sector, sino su integración organizada (100). Por consiguiente, la individualización de estos elementos y esta especial interrelación constituyen las bases de estudio para determinar la posible configuración de la planificación urbanística como un Ordenamiento de sector.

2. La tesis de considerar a la planificación urbanística como manifestación de un Ordenamiento sectorial ha sido defendida en la doctrina italiana por MAZZAROLLI (101), si bien limitada a la planificación a escala

española de la obra de SANTI ROMANO (en colaboración con L. M.-R., Madrid, 1963). En este estudio se ofrece, además, una abundante bibliografía de los autores italianos y españoles más directamente influidos por la obra de ROMANO.

(99) Cfr. GIANNINI, *Lezioni...*, op. cit., pág. 172, quien subclasifica los Ordenamientos sectoriales en Ordenamiento sectorial de Estado, que se caracterizan por el hecho de ser establecidos, organizados y mantenidos por el Estado, y Ordenamientos sectoriales propiamente dichos, que no tienen una figura jurídica propia en el Ordenamiento Organizativo General del Estado. Dentro de esta subclasificación el Ordenamiento sectorial urbanístico se encuadraría (*sic*) dentro de la primera categoría.

(100) Cfr. GIANNINI, *Gli elementi degli Ordinamenti giuridici*, en «Rev. Trim. Diritto Pubbl.», 1958, págs. 2291 y sigs; *idem*, en «Studi in onore di Emilio Croce», I, III, páginas 957-980; Contra NICRO, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, en «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1957, pág. 189, para quien «la plurisoggettività, destinazione unitaria delle attività, potere direttivo di un organo statale sembrano g'li elementi essenziali» de los Ord. Sec. y (en nota) critica la postura de GIANNINI porque «l'organizzazione più che un elemento a sè, è la risultante della combinazione degli altri elementi».

(101) Cfr. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Cedam, Padova, 1962 (última ed., 1966). Aun cuando el libro de este autor haya tenido por finalidad esencial la que indica su propio título, insertar el estudio de la planificación urbanística en una teoría general de la planificación administrativa, quizá su aportación más meritoria sea su intento de configurar la planificación urbanística desarrollada en base a los planes *regolatori*, como un Ordenamiento sectorial. En efecto, el fundamental objetivo de encuadrar sistemáticamente la planificación urbanística lo creemos erróneo en la perspectiva que quiere darle este autor. Así, en la primera parte de la obra se limita a desarrollar una teoría general de la planificación administrativa, que está sustancialmente basada en las elaboraciones doctrinales sobre los planes económicos, y la naturaleza de éstos presenta una problemática jurídica fundamentalmente

municipal, o más precisamente a la que se instrumenta en base a los planes *regolatori*. Se excluyen los planes de coordinación, porque, de conformidad con el concepto de plan en sentido jurídico que el autor mantiene, estos planes no tienen dicha naturaleza por cuanto carecen de finalidad directamente transformativa (102).

Según MAZZAROLLI, la individualización en la actividad urbanística de los elementos propios del Ordenamiento sectorial resulta clara:

a) La plurisubjetividad viene representada por todos los sujetos llamados a ejecutar los planes *regolatori*. Estos planes, sin embargo, no determinan la aparición del Ordenamiento sectorial hasta la aprobación de planes parciales, dado que sólo la declaración de utilidad pública, a los efectos de eventuales expropiaciones que este plan implica, determina el desenvolvimiento de cargas y sujeciones positivas hacia los particulares (103).

b) El sistema normativo viene integrado, en relación a la normativa interna y específica del sector, por los propios planes reguladores y los Reglamentos de construcción urbana (*edilicios*). Los planes son el instrumento fundamental de la normativa urbanística (104), y la característica de sistematicidad exigida en este elemento del Ordenamiento viene garantizada en cuanto la misma constituye uno de los caracteres definitorios del plan.

c) En relación al aparato organizativo, MAZZAROLLI no ha estudiado suficientemente el problema, limitándose a constatar que el núcleo orga-

diversa de la relativa a los planes urbanísticos. Cfr. S. MARTÍN RETORTILLO, *Presupuestos políticos y fundamentación constitucional de la planificación administrativa*, en esta REVISTA, núm. 50, pág. 126. Sin embargo, el estudio de la tesis que comentamos tiene una entidad independiente y constituye una discutible pero interesante sugerencia.

(102) Cfr. MAZZAROLLI, op. cit., cap. II de la primera parte, y especialmente las páginas 192 y siguientes, en relación a la naturaleza de la planificación en general, y la sección segunda del capítulo III de la segunda parte y más especialmente las conclusiones de las páginas 566-7, en orden a la consideración de los planes territoriales de coordinación como actos de naturaleza simplemente programática.

(103) Los planes *particolareggiati* deben considerarse una sucesiva concretización de los planes *regolatori generali*, siendo aquí correcto hablar de la técnica de la planificación integrativa en cascada. Desde este punto de vista, no hay obstáculo dogmático para considerar que el Ordenamiento de sector tenga su cabeza normativa en el plan regulador general, aun cuando no se derive de su publicación la aparición del Ordenamiento del sector. Sobre la función determinante de los planes *particolareggiati* en relación a la constitución del Ordenamiento de sector vid. esp. MAZZAROLLI, op. cit., pág. 570.

(104) Como es lógico, y pese a las muy autorizadas opiniones en contra, MAZZAROLLI se pronuncia por la naturaleza normativa de los planes urbanísticos. Cfr. op. cit., páginas 403 y sigs.

nizativo se inserta en la propia organización general del Municipio (105), y considerando que las llamadas *comparti edificatori* no constituyen manifestaciones de la estructura organizativa específica del sector, sino que se insertan en el Ordenamiento general (106).

3. Pese a lo sugestivo de la tesis de MAZZAROLLI, estimamos que la misma no está suficientemente fundada. En efecto, las conclusiones de su autor están excesivamente influenciadas por las que en la primera parte de su obra elabora sobre la planificación coactiva con finalidad transformativa, llegando a la afirmación de que este tipo de planificación supone en todo caso la presencia de una supremacía especial de la Administración, que a su vez debe conectarse a un Ordenamiento sectorial (107). Creemos que la vinculación entre planificación transformativa y los Ordenamientos sectoriales es inaceptable en el plano de la teoría general, porque la dirección unitaria de la política del sector no siempre se instrumenta en estos Ordenamientos a través de la técnica de planificación y porque, además, es inadmisibile la construcción misma de una teoría general de planificación administrativa (108), sobre todo si le quiere dotar de un contenido tan importante como el que MAZZAROLLI defiende (109). La planificación urbanística tiene una problemática jurídica

(105) Op. cit., pág. 572.

(106) Op. cit., págs. 537 y sigs.

(107) En síntesis, la argumentación de MAZZAROLLI puede resumirse así: La planificación coactiva con finalidad transformativa sólo puede conseguir sus objetivos mediante la implantación de un sistema de cargas y obligaciones sobre los particulares, que en cuanto se conectan a una titularidad dominical vienen garantizadas por la expropiación-sanción; todo lo cual es jurídicamente explicable en razón de una supremacía especial de la Administración, que exige la presencia de un Ordenamiento sectorial (cfr. especialmente op. cit., pág. 66). Aunque más adelante, y con referencia a la planificación urbanística nos ocuparemos de algunos aspectos de esta tesis, debemos ya avanzar que no parece dogmáticamente aceptable la necesaria conexión entre la expropiación-sanción y una supremacía especial; por el contrario, y en líneas generales, creemos que este tipo de expropiación, basada en el incumplimiento de una función general del derecho afectado, que ha sido concretada por la Administración en un acto-plan, se justifica plenamente en la relación de supremacía general de la Administración. La expropiación supone en este caso una técnica para el logro de la finalidad impuesta y no cumplida, por lo que el derecho en concreto choca con el interés público individualizado en el plan. Estos deberes se integran normalmente en el Ordenamiento general, donde también halla su sede la expropiación-sanción como técnica imperfecta para lograr su cumplimiento. No es necesario recurrir a la justificación de esta expropiación como un acto de expulsión en un Ordenamiento sectorial.

(108) Cfr. nota 101.

(109) La tesis de MAZZAROLLI, elaborada, como hemos dicho, sobre la base de la planificación económica, supone una teoría más dentro de la problemática de la justificación constitucional de este tipo de intervenciones en el derecho de propiedad y el principio de libre iniciativa económica. Salta a la vista, sin embargo, que la conside-

propia e independiente de la que se dé en otros sectores donde aquella técnica se aplique; por ello es inadmisibile el simple trasplante de la construcción ordinamentalista a la planificación urbanística, sólo porque ésta reúna en cuanto tal unos caracteres determinados.

La investigación de los Ordenamientos sectoriales no puede hacerse de esta perspectiva tan general y formalista; éstos suponen, ante todo, la presencia de una serie de elementos esenciales estrechamente relacionados, y es a partir de ella cómo debe enfocarse la individualización del Ordenamiento de sector, que en modo alguno puede venir predeterminado por la presencia en él de una determinada técnica de planificación. Pasemos, pues, al estudio del problema desde este ángulo de enfoque.

A) Con referencia al elemento sociológico debemos recordar que, como ha puesto de relieve GIANNINI (110), no basta la presencia de una pluralidad de sujetos, sino que es precisa la unión orgánica entre los mismos, que además deben estar perfectamente determinados, y cuyo vínculo de unión debe ser el desarrollo de una actividad de interés público. Para concluir la presencia de este primer elemento del Ordenamiento de sector debemos analizar una serie de índices orientadores: a) que la actividad objeto de regulación reviste el carácter de interés público; b) que esta actividad venga desarrollada de un modo potencialmente continuo y no con carácter ocasional y aislado; c) que para integrarse en el Ordenamiento y llevar a cabo la actividad que constituye el objeto de su regulación se precise un especial acto de admisión; y d) que los sujetos se integren en un grupo sociológico definido.

a) Es evidente que tanto la actividad de construcción urbana, cuanto la actividad de ejecución por los particulares de las prescripciones contenidas en el plan revisten el carácter de actividades de interés público (en sentido amplio). Sin embargo, y pese a la indudable conexión (en relación de subordinación) entre ambas actividades, éstas tienen naturaleza diferente. La construcción urbana reviste el carácter de actividad de interés público, regulada por los Reglamentos correspondientes (en relación con las prescripciones del plan) y sometida básicamente al régimen de policía administrativa (111); aunque algunos sectores de la actividad

ración unitaria de toda la compleja gama de las intervenciones administrativas en estos sectores, bajo el pretexto de la instrumentación en la técnica de la planificación, debe rechazarse. La fundamentación constitucional de la planificación urbanística no guarda relación con la de la planificación económica.

(110) Cfr. GIANNINI (M. S.), *Lezioni...*, op. cit., pág. 171, y con especial referencia a la exigencia del grupo sociológico, en *Gli elementi...*, op. cit., pág. 225.

(111) Sobre el correcto sentido de la potestad de Policía en materia de propiedad

de construcción, por su especial relevancia social, se estructuren en una configuración jurídica distinta, así especialmente la llamada construcción de viviendas populares (112).

La ejecución del plan urbanístico, por el contrario, es una auténtica función pública (113), que se inserta en el cuadro de las funciones generales atribuidas a la Administración, y en cuya ejecución los particulares desarrollan una actividad de colaboración. La naturaleza de esta colaboración no es equivalente a la que se da en las llamadas funciones institucionalmente compartidas entre entes públicos y particulares (114), sino una simple colaboración en función pública, como tal genuinamente atribuida a un ente público, sobre el que recae en último término la obligación de llevarla a cabo, a través, en su caso, de una serie de relaciones de sustitución, que no siempre van precedidas de medidas intimidatorias de carácter sancionatorio.

Es preciso, además, poner de relieve que gran parte de las medidas de ejecución del plan se concretan en una actuación exclusivamente pública, sin intervención de los particulares, que se limitan al simple costeamiento financiero de la operación, de modo paralelo a cuanto ocurre en la actividad material de la Administración en ejecución de cualquier otra función pública. No es correcto, por tanto, cargar todo el acento en la intervención de los particulares en orden a la ejecución del plan, particularmente si, como propugnamos, diferenciamos esta actividad de la de construcción urbana. La presencia de los particulares se nos presenta en-

inmobiliaria urbana, cfr. el excelente artículo de R. MARTÍN MATEO, *El estatuto de la propiedad inmobiliaria*, en el núm. 52 de esta REVISTA, pág. 145.

(112) La configuración de la llamada *edilizia popolare* (que podemos traducir por construcción de viviendas populares) como un Ordenamiento sectorial ha sido defendida por NICRO, para quien, en relación al punto que analizamos, «l'attività produttiva e distributiva degli alloggi è divisa fra organi dello Stato, pubblici istituti ed aziende autonome, enti pubblici territoriali e non territoriali, e soggetti privati... Tale attività (è) unificata dallo scopo della soddisfazione del bisogno collettivo generale dell'alloggio». Pero dada la conexión de la materia con el tema que nos ocupa, insistiremos más adelante en el análisis de los puntos que diferencian la construcción ordinalista en este sector respecto a igual intento en el urbanismo. Avancemos que la actividad de construcción de viviendas populares, en cuanto especialmente «protegida» por la Administración, entra en una relación continuada que trasciende a la fase de construcción, tendente a garantizar el destino social de la obra.

(113) Cfr. GIANNINI, *Lezioni...*, op. cit., pág. 115.

(114) Sobre la necesaria y exclusiva titularidad de las funciones públicas por el Estado. Cfr. GIANNINI, *Lezioni...*, op. cit., pág. 115; contra NICRO, quien defiende la existencia de funciones compartidas en el Ordenamiento italiano, siendo un claro ejemplo de las mismas la actividad de construcción de viviendas populares, que constituye una *Organizzazione di settore, in cui il corpo agente sia costituito oltre che da soggetti privati, anche da enti pubblici...*.

tonces más difuminada, lo que constituye un factor importante a la hora de investigar la presencia de un auténtico grupo sociológico.

b) En relación con cuanto llevamos dicho, la intervención de los propietarios de los inmuebles afectados en la ejecución del plan (*strictu sensu*) se nos presenta como una actividad ocasional y aislada, no como una actividad potencialmente continua (115). Su intervención se agota con la ejecución de las modificaciones o, en general, de las medidas que afectan a su propiedad. Este carácter no estable de su intervención en la acción urbanística resulta incompatible con la formación de un auténtico grupo sociológico.

c) En cuanto a los especiales actos formales de admisión (y exclusión) de los sujetos en el Ordenamiento sectorial, hemos de precisar que la presencia de estos «índices» no constituye un dato de relevancia sustancial en orden a constatar la presencia de aquél. En rigor, podemos afirmar que se da aquí la posición inversa, en cuanto es la teoría de los Ordenamientos sectoriales la que encuentra en este punto una de sus aplicaciones dogmáticas más claras, ya que viene a darnos una explicación finalista de determinadas técnicas jurídicas, que no constituyen sino instrumentos al servicio del funcionamiento eficaz del Ordenamiento jurídico.

En el supuesto Ordenamiento sectorial urbanístico no existiría un especial acto de admisión, en cuanto los sujetos vendrían obligados por las prescripciones del plan, por la simple aprobación de éste y en base a ser titulares del derecho subjetivo de propiedad singularmente afectado por el plan. Cualquiera que sea la posición que se adopte en relación a la naturaleza del plan, resulta claro que la característica de acto general (en relación a los sujetos destinatarios del mismo) excluye el que podamos considerarlo como acto de admisión coactiva de los sujetos en el Ordenamiento del sector (116).

Mayor relieve alcanza el intento de configurar la expropiación por razones urbanísticas, como un supuesto de máxima sanción, la expulsión, dentro del Ordenamiento sectorial (117). Evidentemente, la expropiación-

(115) Cfr. NIGRO, op. cit., pág. 160, quien defiende la exigencia de que la actividad objeto del Ordenamiento de sector reúna los caracteres de sistematicidad y continuidad. Dichos caracteres, que se dan en la actividad de construcción de viviendas populares, no se encuentran en la actividad de ejecución por los particulares de los planes urbanísticos.

(116) El acto de admisión o, si se quiere, de inclusión en el Ordenamiento sectorial no debe necesariamente revestir carácter voluntario para el particular, aunque éste sea el supuesto más general en este tipo de Ordenamientos. Como ejemplo típico de inclusión obligatoria puede citarse el Ordenamiento militar.

(117) Esta interpretación tiene su más exacto encaje en aquellos Ordenamientos

sanción (118) tiene una de sus más claras manifestaciones en el urbanismo, aunque dicha naturaleza no sea predicable de todos los supuestos de aplicación del instituto de la expropiación como técnica de ejecución de los planes urbanísticos (119).

Pero debe advertirse que en el Ordenamiento italiano no se ha desarrollado hasta las últimas consecuencias el concepto de expropiación-sanción en materia urbanística, y así el procedimiento y sistema de valoración a efectos de indemnización de este tipo de expropiación no es diverso del régimen general establecido en la Ley de 1865 (120).

En todo caso, debe rechazarse el que este tipo de expropiación pueda equipararse a las medidas sancionatorias de expulsión propias de los Ordenamientos jurídicos sectoriales, porque estas sanciones tienen por fin la remoción de una situación estatutaria, mientras que la expropiación guarda relación directa con un derecho subjetivo concreto, el de propiedad de un inmueble, cuya situación actual contrasta con las exigencias del interés público. La expropiación persigue, en este caso, la sustitución del propietario para conseguir en todo caso el cumplimiento de un deber fun-

de constitución (admisión) voluntaria para los particulares, cobrando todo su sentido en los supuestos en que la permanencia del sujeto en el Ordenamiento comporta una situación objetivamente ventajosa.

(118) Sobre el concepto de expropiación-sanción cfr. esp. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de expropiación forzosa*, Madrid, 1956. La causa *expropriandi* se centra en este supuesto en el incumplimiento de algún deber funcional conecado al derecho de propiedad, persiguiendo la sustitución del propietario incumplidor por otro que se avenga al mismo. En relación con el urbanismo cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes de cátedra*, t. III. Madrid, 1965-66, pág. 259, y t. III, Madrid, 1966-67 (dedicado a la Expropiación Forzosa), págs. 86 y sigs.

(119) En relación a la legislación española, GARCÍA DE ENTERRÍA distingue tres tipos de expropiaciones urbanísticas: a) Expropiación clásica; b) Expropiación-sanción, y c) Expropiación para la adquisición masiva de suelo urbanizable (*Apuntes... t. III, Urbanismo*, op. cit., págs. 259 y sigs. Las tres formas se encuentran también en la legislación italiana: a) Son supuestos de expropiación del primer grupo las contenidas en los artículos 21, 22 y 28 L. V., en cuanto suponen la aplicación del instituto como medida necesaria para actuación por el Municipio de las prescripciones del plan; b) La expropiación-sanción se contiene en el artículo 20, y c) La tercera categoría se encuentra recogida en los artículos 18 y 19. Sin embargo, hemos de admitir que los supuestos contenidos en los artículos 21 y 22 se regulan más propiamente en la legislación española como técnicas de reparcelación, regulando su procedimientos, efectos y régimen jurídico en el Reglamento de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, aprobado por Decreto 1.006/1966, de 7 de abril. Finalmente cabe individualizar otro tipo de expropiación, el que tiene por causa la constitución de los *comparti edificatori*, que se contienen en el artículo 23 de la L. V. italiana y que igualmente vienen reguladas en España en el Reglamento de Reparcelaciones, dado que ésta es la finalidad fundamental de la constitución de aquellas entidades.

(120) Debe advertirse, no obstante, que el concepto de sanción no precisa afectar al sistema de valoración, sino que se conecta a la «causa-expropriandi».

cional, que importa la materialización de una finalidad pública que se determina en el plan y que afecta a un inmueble concreto (121).

d) Por último, y basándose especialmente en las consideraciones expuestas en los dos primeros apartados, hemos de concluir la inexistencia de un grupo sociológico definido (resumen y compendio de los anteriores «índices»), constituido a efectos urbanísticos por todos los propietarios de los inmuebles afectados por las prescripciones del plan. Estos no están siempre y en todo caso obligados a desarrollar una actividad positiva en la ejecución del plan, que les afecta de forma desigual (122). Su actuación, en su caso, reviste la naturaleza de simple colaboración ocasional y momentánea en la ejecución del plan, y deriva de la simple titularidad dominical. Ciertamente, los propietarios de inmuebles urbanos están unidos por un interés común, que se cifra en la ordenación de la ciudad, y este interés cobra una especial singularidad sobre el general de todo ciudadano, en cuanto dicha ordenación potencia e incluso posibilita la actividad de construcción (123), pero tal ordenación en conjunto es una función pública propia de la Administración, y en torno a ella, y no en todos sus aspectos ni en todo caso, los propietarios se configuran como administrados particularmente obligados en la actividad de ejecución, sin que, por lo demás, se aglutinen en un grupo organizado a dichos efectos; requisito de estructuración orgánica del que hablaremos a continuación.

B) En cuanto al apartado organizativo, la doctrina ha puesto de manifiesto la irrelevancia de que éste sea específico del Ordenamiento del sector (124); pero la aparición de entidades *ad hoc* constituye un claro exponente de la presencia de un auténtico grupo sociológico. En este sentido, es preciso advertir que la acción de colaboración de los particulares en la ejecución de los planes urbanísticos viene tendencialmente regida

(121) Sobre la finalidad transformativa como causa común del instituto de la expropiación cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Los principios...*, op. cit., pág. 63. No obstante, cuando dicha finalidad se concreta en la remoción del titular de un derecho por incumplimiento de sus deberes funcionales, la expropiación constituye una técnica inadecuada que viene impuesta por exigencia de los principios jurídicos que dominan el derecho de propiedad; pero, como pone de relieve J. LAUVERSIN, «L'expropriation n'est à cette situation qu'un palliativ imparfait, parfois trop brutal et parfois inadéquat à raison de ses aspects juridiques et financiers (*L'aménagement du territoire*, París, 1965, pág. 37).

(122) Cfr. esp. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Apuntes...*, op. cit., pág. 163.

(123) Cfr. las amplias consideraciones y referencias bibliográficas de R. MARTÍN MATEO en *El Estatuto...*, op. cit. págs. 136 y sigs.

(124) Cfr. GIANNINI, *Gli elementi*, op. cit.

por un principio *asociativo* (125), que en algunos supuestos puede determinar la constitución obligatoria de asociaciones *ad hoc*.

La utilización de estas fórmulas organizativas no es privativa de la acción urbanística, sino que son clásicas en el Derecho administrativo italiano y de aplicación general a una pluralidad de sectores (126); con la utilización de estas fórmulas asociativas se viene a potenciar la colaboración de los particulares en funciones propias de la Administración (127).

Este tipo de consorcios se contiene en el artículo 23, 2.º, de la L. U.: con los llamados *comparti edificatori* (secciones de edificación), que tienen por finalidad la formación de *comparti* constitutivos de unidades edificables, que comprenden áreas inedicadas y construcciones a transformar, según especiales prescripciones, para proceder a la edificación o transformación de estos inmuebles de conformidad con las directrices del plan. Se trata, pues, de un tipo de consorcios para la realización de una obra obligatoria para los titulares de los inmuebles urbanos afectados por el plan, cuya constitución se facilita mediante simple concurso de parte de los propietarios afectados, que representen una determinada equivalencia económica respecto del total (128). La constitución no presenta, por tanto, carácter obligatorio (129), pero la naturaleza pública del interés que viene cubierto por la acción del consorcio justifica el beneficio de la expropiación como técnica para facilitar su constitución (130).

Sin embargo, la presencia de este tipo de consorcios, que en la práctica es excepcional y en el conjunto de la acción urbanística es marginal, no creemos que pueda servir de base para presentarlos como prueba de

(125) Cfr. MARTÍN MATEO, *La eclosión de nuevas comunidades*, núm. 45 de esta REVISTA, sept.-dic. 1964, pág. 71; la idea ha sido recogida por CARCELLER FERNÁNDEZ, *El régimen de las entidades urbanísticas colaboradoras según el Reglamento de Reparcelaciones*, «Rev. Der. Urbanístico», núm. 2, 1967, págs. 53 y sigs.

(126) Cfr. el documentado estudio de STANCANELLI, *I consorzi nel Diritto amministrativo*, Milano, 1963, en el que se contiene una amplia enumeración de los distintos tipos de consorcios en el Ordenamiento italiano.

(127) Cfr. las consideraciones de R. MARTÍN MATEO sobre las que denomina fórmulas de Derecho público para finalidades aisladas en la gestión singular de intereses de las comunidades locales (en *La eclosión*, op. cit., esp. pág. 89).

(128) Cfr. STANCANELLI, op. cit., pág. 56.

(129) Por lo general, sin embargo, en los casos en que el objetivo del consorcio es la realización de una obra obligatoria para el particular, la Administración tiene casi siempre la facultad de instar de oficio la constitución obligatoria del consorcio. Cfr. STANCANELLI, op. cit., pág. 57.

(130) Contra AURICCHIO, quien les otorga la naturaleza jurídica privada, si bien de «carattere intensamente pubblicistico» (en *Sulla natura dei consorzi di comparto edificatorio*, en «Riv. Giuridica dell'Edilizia», 1958, pág. 524).

una estructura organizativa específica del grupo sociológico que sea base de un Ordenamiento sectorial (urbanístico) (131).

C) Por lo que se refiere al sistema normativo, es preciso también advertir que para un sector de la doctrina no se precisa la exigencia de una normativa específica del Ordenamiento sectorial (132); sin embargo, la doctrina más común considera preciso que éste venga regido por unos principios jurídicos propios y en cierta manera autónomos respecto del Ordenamiento general (133).

Como hemos visto, en la tesis de MAZZAROLLI, el instrumento normativo fundamental del sector es el plan. Sobre la naturaleza jurídica de éste nos ocuparemos en un próximo trabajo; baste aquí avanzar la opinión de que para nosotros no tiene naturaleza normativa (134).

Por ello debe rechazarse que el requisito de sistematicidad del elemento normativo se encuentra reflejado en la idéntica característica del plan. La finalidad del plan es la consecución de un fin concreto, y en función de este logro se dispone la coordinación de las medidas dispuestas al efecto; por el contrario, la sistematicidad de las normas tiene un diferente alcance; supone la acomodación de las mismas a unos principios que inspiran la uniformidad del conjunto normativo, se plantean en una

(131) Cfr. GIANNINI, *Corso...*, op. cit., pág. 263. Debería hacerse también mención de las llamadas urbanizaciones particulares, que, como ha puesto de relieve R. MARTÍN MATEO, pueden determinar la creación de nuevas comunidades, dando lugar a situaciones de naturaleza compleja, en las que cabe reconocer la existencia de grupos sociológicos definidos y organizados al margen de la estructura general de la entidad territorial en que se asientan (cfr. *La eclosión*, op. cit., esp. pág. 98).

(132) Cfr. ATTANIANO, *Sulla nozione di Ordinamento amministrativo e di alcune sue applicazioni*, en «Riv. Trim. Rir. Pubbl.», 1958, págs. 826 y sigs. Para NIGRO, la consideración de elementos normativos debe pasar a un segundo plano en cuanto «il potere di normazione non sia che una manifestazione importante ma derivata del piu generale ed essenziale potere di direzione (unitaria del settore)». Este poder de dirección puede manifestarse en múltiples formas: declaraciones programáticas, actos generales, normas internas, actos individuales, operaciones físicas... Se induce, para ser exactos, indirectamente, porque de la multiplicidad y complejidad de los poderes de un órgano estatal sobre un complejo plurisubjetivo para una finalidad unitaria se deduce la existencia de un Ordenamiento.

(133) Sobre la necesidad de normas propias y su significado. Cfr. GIANNINI (M. S.), *Gli elementi...*, op. cit., pág. 232.

(134) La mejor doctrina se ha pronunciado también por la naturaleza de actos generales no normativos de los planes reguladores. Cfr. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, en «Foro Italiano», 1953, II, pág. 19; SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, en «Foro Italiano», 1954, IV, pág. 221, nota 2; FAVESSE, *Il piano regolatore generale: natura e contenuto*, en «Nuova Rasseg.», 1960, pág. 2149; BENVENUTI, *Gli elementi*, op. cit., pág. 38; TESTA, *Disciplina*, op. cit., pág. 57; ALIBRANDI, *Rassegna di giurisprudenza*, op. cit., pág. 13.

formulación abstracta y general y tienen una función de capital importancia: servir de fuente integradora del propio aparato normativo.

En todo caso, aun sosteniendo la tesis normativa, es preciso, en orden a la consideración de los planes como disciplina específica del Ordenamiento de sector, estudiar el efecto producido por la integración de las mismas en el Código civil, con lo que su inserción en el Ordenamiento general ha sido vigorizada (135).

(135) Cfr. LOSCHIAVO, *Diritto edilizio*, Milano, 1964, págs. 27 y sigs.

JURISPRUDENCIA

