

CORPORACION ADMINISTRATIVA «GRAN BILBAO» Y COMISION PROVINCIAL DE URBANISMO DE VIZCAYA: ¿COMPETENCIAS CONCURRENTES?

POR

ANTONIO CANO MATA

Magistrado de lo Contencioso-administrativo.
Doctor en Derecho

SUMARIO: I. El urbanismo en España.—II. Corporación Administrativa «Gran Bilbao»: ¿competencias urbanísticas?—III. Incidencia de la Ley del Suelo sobre la normativa especial urbanística del «Gran Bilbao».—IV. El «Gran Bilbao» y la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya: ¿competencias exclusivas o concurrentes?—V. Competencia exclusiva del «Gran Bilbao»: razones que la avalan.—VI. Competencias concurrentes y sus motivaciones jurídicas.—VII. Nuestra posición ante el problema y conclusiones.

I. EL URBANISMO EN ESPAÑA

La legislación urbanística se inicia en España, en el siglo pasado, con la regulación del ensanche de poblaciones, siendo la primera de estas leyes la de 29 de junio de 1864 (1). Su terminología es lo suficientemente expresiva para tener un conocimiento cabal de su contenido.

Desde los comienzos del urbanismo, la aportación más importante en nuestra patria, bajo el prisma del derecho positivo, viene dada por la promulgación de una normativa singular, para las ciudades de mayor importancia, con la que se intenta mitigar unos problemas urbanísticos que la legislación especial nunca resolvió. Su incidencia fue mínima sobre el pavoroso tema urbanístico que las grandes ciudades tienen planteado y que, día a día, se acrecienta en sus dimensiones cuantitativas y cualitativas.

Puede citarse como primera norma especializada la Ley de 26 de julio de 1892 que limitó su ámbito territorial a Madrid y Barcelona,

(1) La reforma de esta Ley tuvo lugar por texto de naturaleza análoga de 22 de diciembre de 1878, declarando obras de utilidad pública las de ensanche de las poblaciones, en lo que se refiere a calles, plazas, mercados y paseos.

aunque previniendo la aplicación de las especialidades que contenía, a otras ciudades, mediante la fórmula de Decreto (2).

Después de la guerra civil, se intentará seguir regulando el urbanismo, más que con carácter general, en función de los problemas de las grandes ciudades.

El camino a seguir no será el de dar unas normas de actuación coherente para toda la nación, buscando unos principios de actuación general y, por ende, homogéneos, sino que, siguiéndose un sistema inverso, que a la postre viene a demostrar la pobreza de tal sistema, se van promulgando disposiciones urbanas *ad hoc* para determinadas ciudades, quedando el resto del territorio—salvo posible extensión de la especial normativa (3)—inmerso en la vieja legislación contenida en la Ley de Solares, de 15 de mayo de 1945, y en las escasas disposiciones de la Ley de Régimen Local.

Este camino de «singularidad urbanística» se irá concretando para cada gran ciudad y extendiéndose a otras. En esta línea, Madrid contará con la Ley de Bases de 25 de noviembre de 1944, desarrollada por Ley de 1 de marzo de 1946; Bilbao, con la también Ley de Bases de 17 de julio de 1945, articulada por Decreto de 1 de marzo de 1946; Valencia, con su texto legal sobre Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca, de 18 de diciembre de 1946, siendo—finalmente—regulada Barcelona por Ley de 3 de diciembre de 1953, reglamentada el 22 de octubre de 1954.

De toda esta legislación especial haremos mención en este trabajo de la correspondiente a Bilbao y su zona de influencia, que—por cierto—sigue rigiendo en su primitiva redacción, cosa que no ha ocurrido en la de otras ciudades, como Madrid y Barcelona, donde ha habido posteriores y profundas variaciones, operadas por la modificación de las primeras normas de Derecho positivo.

La entrada en vigor de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 (4) vino a constituir no sólo el texto urbanístico más importante de los que España ha disfrutado—lo que no hubiera

(2) La Ley de 26 de julio de 1892 deroga, para los ensanches de Madrid y Barcelona, la de 22 de diciembre de 1878, dictando nuevas disposiciones que derogan para «ambos ensanches»—según terminología legal—el texto precitado, que, no obstante, es de aplicación—con carácter supletorio—en los casos no previstos por la nueva Ley (art. 1, párr. 2).

(3) La posible extensión a otras ciudades, mediante Decreto, aparece recogida en el artículo 30.

(4) Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, reformada por Ley 19/1975, de 2 de mayo, Texto refundido de 9 de abril de 1976.

sido excesivamente difícil a la vista de lo precario del Derecho positivo en esta materia (5)—, sino que da vida a una estructura legal que nada tenía que envidiar a los sistemas más avanzados del mundo occidental, aunque no se atreviese a promulgar una socialización, más o menos acentuada, del suelo urbano (6).

La Ley se asienta sobre unos principios, técnica y jurídicamente, bien configurados: la planificación como eje del sistema, atribución del costo de las urbanizaciones a los propietarios de los terrenos, cesión gratuita de viales y zonas verdes o de servicios, posibilidad de expropiación forzosa por su valor urbanístico, etc., eran innovaciones que —como señalara GARCÍA DE ENTERRÍA (7)— hacían de la primitiva Ley del Suelo un texto legislativo de considerable altura científica, reconduciendo todo el sistema al principio esencial de la calificación del urbanismo como función pública exclusiva.

Los centros de poder no parece que hayan estado excesivamente interesados en conocer la bondad de las innovaciones y la doctrina se ha encargado de buscar —como hace GONZÁLEZ PÉREZ (8)— las razones que han conducido en la práctica a la inaplicabilidad parcial del nuevo sistema que la Ley del Suelo, desde su primitiva redacción, ha intentado introducir.

No debe, sin embargo, olvidarse, como una de las razones que han venido impidiendo una ejecución cabal del texto legal, el hecho de

(5) El legislador cita —párrafo segundo, apartado I de la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo— como legislación básica anterior, las Leyes de Ensanche y Expansión de 28 de julio de 1892; de Saneamiento y Mejora Interior de 18 de marzo de 1895; de Solares de 15 de mayo de 1945; los preceptos de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, a más —sigue diciendo la Exposición— de otros preceptos de muy vario rango jerárquico o de ámbito limitado.

(6) Una adecuada socialización se hubiera podido conseguir con la expropiación forzosa del suelo urbano y su pago por el precio medio del suelo rústico de la zona, lo que aminoraría el valor en venta de los inmuebles, serviría de fomento a la construcción cooperativa, haría innecesario el juego de las plusvalías y evitaría la conducta antisocial de todos aquellos que, sin beneficio alguno para la colectividad —léase especulación—, logran unos ingresos personales que ninguna comunidad, justamente estructurada, puede permitir, so pena de proteger el beneficio antisocial y el lucro desmesurado.

(7) Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «III. La Ley del Suelo y el futuro del urbanismo» (*Problemas actuales de régimen local*, 4, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1958, pp. 95 a 143).

(8) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ —*Comentarios a la Ley del Suelo*, 1.ª edición, «Boletín Oficial del Estado», Madrid, 1968, pp. 62 a 70— recoge como razones de la inaplicación parcial del texto legal la difícil comprensión del texto; la falta del reglamento para el desarrollo de la Ley; su carácter innovador, la creación del Ministerio de la Vivienda, que desligó la Ley de Gobernación; sus derogaciones parciales y la supremacía técnica de la Ley, incluso sobre la propia doctrina, inferior en madurez a la innovación legislativa.

que la norma era mucho más avanzada que el *status* social en donde debía ser aplicada, pues establecía unos postulados que, sin ser revolucionarios, muchos miembros de las clases rectoras del Estado no estaban dispuestos a aceptar.

La redacción primitiva de la Ley del Suelo fue objeto de una profunda modificación por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, que dio nueva redacción a 102 artículos, incorporando 23 nuevos y derogando 19; modificaciones y variaciones que obligaban a la publicación de un Texto refundido—previsto en la Disposición final segunda de la Ley reformadora—que ha sido aprobado por Decreto de 9 de abril de 1976.

Los puntos claves de esta modificación han sido los siguientes:

— *Reforma en el planteamiento*: Como dice PERALES MADUEÑO (9), en este particular la reforma ha sido importante; se ha añadido al repertorio de planes la figura del Plan Director Territorial de Coordinación, se ha reelaborado el contenido de los planes generales creándose como instrumento de su desarrollo el Programa de Actuación Urbanística, se ha ampliado el campo de aplicación de los planes especiales, desarrollándose, además, las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento como instrumento planificador municipal.

— *La nueva clasificación del suelo*: La nueva clasificación que se hace del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable para los municipios con Plan General de Ordenación (art. 77 del texto refundido) o en suelo urbano y suelo no urbanizable en los municipios que carezcan de Plan General Municipal (art. 81 del mismo Texto refundido), viene a incidir sobre la propiedad, puesto que el ejercicio de las facultades dominicales—aprovechamiento del suelo—deriva del plan y de la nueva clasificación que del suelo se haga, con arreglo a las nuevas, y más restringidas, clases de suelo previstas en la Ley reformadora.

— *Gestión*: La gestión—sigue diciendo PERALES MADUEÑO—ha sido otro de los principios básicos que ha presidido la reforma del planeamiento, suprimiendo la distinta regulación entre gestión pública y privada, desapareciendo la cesión de viales como sistema e intentando eliminar los motivos intrínsecos que conferían rigidez al Plan y frenaban las posibilidades de su ejecución, por su alejamiento de la realidad sobre la que había que operar.

(9) FRANCISCO PERALES MADUEÑO: *La reforma de la Ley del Suelo*, «Revista de Derecho Urbanístico», julio-septiembre 1976, año X, núm. 49, pp. 13 a 62.

— *Preocupación por el cumplimiento del principio de disciplina urbanística*: Como dice BASSOLS COMA (10), la preocupación de la Ley de Reforma por las cuestiones que afectan a la indisciplina urbanística es manifiesta y casi nos atreveríamos a decir obsesiva. Las soluciones arbitradas por la nueva Ley de Reforma son examinadas analíticamente por el autor citado (11): el visado urbanístico, la suspensión gubernativa de los acuerdos urbanísticos y licencias ilegales, la extensión a las Corporaciones locales del procedimiento de revisión de oficio en materia urbanística, la extensión en vía administrativa de la acción popular y la ampliación de plazos para recurrir; toda la materia de infracciones, responsabilidad y sanciones urbanísticas y la *exceptio doli* como causa de exención de la responsabilidad administrativa.

¿Se conseguirán con la reciente reforma los objetivos trazados por el legislador y que de forma amplia aparecen recogidos en la Exposición de motivos de la ley 19/1975, de 2 de mayo? La contestación afirmativa o negativa nos la dará el tiempo y dependerá, en gran medida, de la actitud que ante los problemas urbanísticos adopte la propia Administración.

II. CORPORACIÓN ADMINISTRATIVA «GRAN BILBAO» Y COMISIÓN PROVINCIAL DE URBANISMO DE VIZCAYA: ¿COMPETENCIAS URBANÍSTICAS?

La Corporación Administrativa «Gran Bilbao» se creó con la Ley de 17 de julio de 1945, que contenía las bases para la ordenación urbanística y comarcal del «Gran Bilbao» y su zona de influencia; texto legal que fue articulado por Decreto de 1 de marzo de 1946 y reglamentado el 23 de mayo de 1947.

Esta corporación administrativa está dotada de personalidad jurídica propia (12) y, según precisa el artículo 1 de su Ley, «se crea... para la ejecución del Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia, trazado por la Dirección General de Arquitectura a iniciativa del Ayuntamiento de dicha villa y aprobado por el Gobierno, conforme a la base primera de la citada Ley de 17 de ju-

(10) MARTÍN BASSOLS COMA: *El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo* (Civitas, «Revista Española de Derecho Administrativo» núm. 8, julio-septiembre 1975, p. 307).

(11) Obra citada en la nota anterior, pp. 310 a 342.

(12) Artículo 3 del texto articulado de 1 de marzo de 1946.

lio» (13), al que quedan sujetos todos los municipios afectados por el mismo (14).

La idea rectora que utiliza el legislador es la aceptación plena de la anexión, a través de la cual la macro-ciudad se amplía todavía más, con frecuencia en perjuicio de los pequeños municipios, cuyos problemas quedan olvidados al subsumirse en otros más graves, pero que pertenecen a una esfera territorial alejada de los pequeños núcleos de población en donde surgieron.

Esta anexión se proclama en la Base segunda de la Ley, reproducida en el texto articulado, donde se dispone —principio general— que cuando las necesidades o conveniencias del Plan general lo requieran, el Ayuntamiento de Bilbao podrá solicitar, previo informe y propuesta favorable del Consejo General, las oportunas anexionaciones de municipios incluidos en el plan. Sólo como principio subsidiario, se prevé el que los Ayuntamientos de los municipios afectados por el plan general y no anexionados puedan constituirse en mancomunidad si la realización de servicios comunes lo requieren (15).

Desde el punto de vista orgánico —y ésta es la segunda idea central de la normativa especial— para llevar a cabo los fines que originaron la especialidad se constituyeron unos órganos *ad hoc*, que son:

1. *Consejo General*.—Tiene a su cargo la aprobación de Reglamentos y Ordenanzas generales, la propuesta de modificaciones del plan general y aprobación de proyectos parciales para su ejecución, acuerdos sobre reparcelación obligatoria de solares, aprobación de proyectos parciales para el desarrollo del Plan general, cuya formación y ejecución corresponde a los Ayuntamientos, sin perjuicio de que el Consejo general tome a su cargo la formación y desarrollo de los proyectos parciales cuando los Ayuntamientos interesados no los lleven a cabo por su cuenta y el Consejo los considere de urgente realización o cuando se trate de proyectos de interés general que afecten a varios municipios y que, por su importancia, estime conveniente el Consejo realizarlos directamente. A más de estas funciones, que podemos consi-

(13) El Plan de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su Zona de Influencia fue aprobado por Decreto de 11 de octubre de 1946.

(14) En las normas urbanísticas, aprobadas el 27 de enero de 1964 por el Ministerio de la Vivienda, se citan, como integrantes del «Gran Bilbao», los siguientes municipios: Abanto y Ciérvana, Arrigorriaga, Baracaldo, Basauri, Berango, Bilbao, Echévarri, Galdácano, Guecho, Lejona, Larrabezúa, Lezama, Musques, Ortuella, Portugalete, Santurce, Sestao, San Salvador del Valle y Zarátamo.

(15) Artículo 8 del texto articulado, que contiene —además— el procedimiento a seguir, en cada caso, para anexionaciones y mancomunidades.

derar como básicas, el Consejo General tiene otras muchas, que aparecen recogidas en diversos preceptos, citados en nota marginal (16).

2. *Comisión Ejecutiva*.—Le corresponden todas las funciones precisas para desarrollar el Plan de Urbanización, que no estén específicamente atribuidas al Consejo General ni al presidente, así como el asesoramiento y dirección de los Ayuntamientos interesados en proyectos parciales de desarrollo del Plan (17).

De todos los órganos del «Gran Bilbao», es la Comisión Ejecutiva la que detenta fuerza atractiva para conocer de todos aquellos asuntos urbanísticos de ejecución del Plan, cuya competencia no venga atribuida específicamente a otros órganos. Desarrollando este principio, el artículo 5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Corporación «Gran Bilbao», de 23 de mayo de 1947, precisa una serie de funciones urbanísticas que—precisamente por «atracción»—son competencia de la Comisión.

3. *Presidente del Consejo General*.—Ostenta el poder de convocatoria y señalamiento del orden del día, preside las deliberaciones, resolviendo con voto de calidad los empates de las votaciones y es el órgano que tiene a su cargo las funciones representativas del «Gran Bilbao» (18).

4. *Presidente de la Comisión Ejecutiva*.—Ejecuta los acuerdos del Consejo y de la Comisión Ejecutiva, sobre la que tiene poder de convocatoria; inspecciona y vigila las obras en ejecución y tiene poder sancionador, aunque en cuantía mínima (19).

Cuando se estudia la composición de estos órganos, se observa la férrea intervención que en ellos tiene la Administración estatal, que desdibuja completamente el carácter «local» de los mismos.

Así, el Consejo General lo preside el gobernador civil; es su vicepresidente el alcalde de Bilbao; y entre los vocales se encuentran el presidente de la Diputación, el gobernador militar, el delegado de Hacienda, los ingenieros-jefes de Industria, Obras Públicas, Minas y Obras del Puerto; el jefe provincial de Sanidad, etc.

(16) Artículos 5, 9, 10, 12, 19, 20 y 29 de la Ley articulada por Decreto de 1 de marzo de 1946 y artículos 21 y 23—entre otros—del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Corporación Administrativa «Gran Bilbao» de 23 de mayo de 1947.

(17) Artículo 6 de la Ley.

(18) Artículo 6 del Reglamento de Organización y funcionamiento del «Gran Bilbao» de 23 de mayo de 1947.

(19) Artículo 7 de la Ley articulada, cuya norma en blanco fue desarrollada por el artículo 7 del Reglamento.

De la Comisión Ejecutiva, que preside el alcalde de Bilbao, son vocales el ingeniero-jefe de Obras Públicas; el ingeniero-director del Puerto de Bilbao; representante de la Dirección General de Arquitectura; director de Arquitectura del Ayuntamiento de Bilbao, a más de los dos concejales que este Ayuntamiento designe (20).

A la anterior tutela del Estado sobre los órganos del «Gran Bilbao», ejercida a través de los órganos periféricos del propio Estado, se añade—hasta que no se lleve a efecto un nuevo sistema para la elección de alcaldes—otro tipo de intervención, al que podemos calificar de tutela indirecta, lograda con la entrada, en el Consejo General, de los alcaldes de Bilbao (vicepresidente), Baracaldo, Sestao, Portugalete y Guecho, a más de la elección de otro alcalde de los demás municipios comprendidos en el Plan Comarcal, cuya elección corresponde al gobernador civil.

A lo expuesto se añade la intervención de la Comisión Central de Urbanismo, pues el legislador no olvida—en ningún momento—que el «Gran Bilbao» tiene por finalidad ejecutar un Plan Comarcal, y no modificar ese Plan (21).

Lo referido en este epígrafe nos permite llegar a las siguientes conclusiones sobre el ente estudiado:

A) El «Gran Bilbao», como ente creado para la ejecución de un Plan comarcal, detenta en sus manos la competencia urbanística necesaria para ejecutarlo. Como señala MORELL OCAÑA (22), se configura un área comarcal, cuya unidad deriva de la influencia de la gran ciudad, y cuyo desarrollo ha de hacerse con visión de conjunto; para ello nada mejor que la elaboración de un Plan de ordenación urbanística comarcal, y la creación—para su ejecución—de la autoridad administrativa correspondiente.

B) Nace un ente especial, con unos órganos *ad hoc*, huyendo de dejar en manos del Ayuntamiento de Bilbao esta nueva organización (23), pero—como dice CARRETERO PÉREZ (24)—reconociendo pre-

(20) Artículo 4 de la Ley articulada, modificada, por lo que al presidente de la Diputación respecta, por el Decreto 1852/1959, de 22 de octubre.

(21) Confróntese el artículo 22 del Reglamento.

(22) Luis MORELL OCAÑA: *El régimen urbanístico de las grandes ciudades y su zona de influencia*, en esta REVISTA, enero-abril 1976, pp. 99-100.

(23) MORELL OCAÑA recoge en la obra citada en la nota anterior—p. 100—una declaración de ZUAZAGOITIA, de 1946, que justifica, desde el punto de vista histórico, la creación de una entidad supramunicipal destinada exclusivamente a la realización del Plan.

(24) Adolfo CARRETERO PÉREZ: *Regímenes Urbanísticos Especiales*, «Revista de Derecho Urbanístico» núm. 24, julio-septiembre 1971, p. 39.

ferencia al Ayuntamiento bilbaíno, que puede solicitar, previa propuesta favorable del Consejo General, las anexiones de municipios incluidos en el Plan para someterlas a la aprobación del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado.

C) El «Gran Bilbao» tiene un férreo control de la Administración Central. Directamente, con la inclusión, en los diversos órganos del ente, de otros periféricos de la Administración estatal e, indirectamente, dada la forma que hasta hoy se ha seguido para la elección de alcaldes.

D) El Ministerio de la Vivienda, ya mediante aprobaciones, ya en vía de recurso, ejerce la suprema potestad en todo aquello que no sea simple ejecución del Plan, careciendo el «Gran Bilbao» de función creadora, que sería nula sin aprobación ministerial.

III. INCIDENCIA DE LA LEY DEL SUELO SOBRE LA NORMATIVA ESPECIAL URBANÍSTICA DEL «GRAN BILBAO»

Varios años después de la entrada en vigor de la normativa especial, que se ha citado con anterioridad, para el «Gran Bilbao», se publica —como ya apuntamos en el epígrafe primero— el primer texto legal español que pretende ordenar coherentemente el grave problema del urbanismo en todo el territorio nacional. La entrada en vigor de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, en su primitiva redacción de 12 de mayo de 1956, tiene necesariamente que incidir sobre aquellas zonas del territorio nacional que gozaban de un régimen urbanístico especial. Pero... ¿cuál es el alcance de esa incidencia?

A primera vista, una lectura de su artículo 1 pudo hacer pensar en el establecimiento de una uniformidad urbanística para toda la nación, puesto que dicho precepto disponía literalmente:

Es objeto de la presente Ley la ordenación en todo el territorio nacional.

Sin embargo, el estudio del texto legal ponía de manifiesto la conservación de las normas especiales dictadas para las grandes ciudades, al proclamar la disposición transitoria cuarta:

1. *La Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, la Comisión de Urbanismo de Barcelona y los organismos denominados Corporaciones administrativas del «Gran Bilbao» y del «Gran Valencia», ejercerán las funciones que sus leyes le señalan en su respectiva Comarca.*

2. *Los organismos expresados de Barcelona, Bilbao y Valencia ostentarán las facultades que correspondieran a la agrupación forzosa de los municipios afectados para el ejercicio de sus funciones en el orden urbanístico.*

3. *El Ministerio de la Gobernación dictará las normas de adaptación a la presente Ley que fueren pertinentes.*

4. *Con independencia se formarán las Comisiones Provinciales de Urbanismo.*

La aplicación del precepto transcrito suponía:

A) Que el «Gran Bilbao» seguía rigiéndose por su normativa especial, ostentando, tal persona jurídica público-administrativa, las facultades, correspondientes a la agrupación forzosa de los municipios afectados, para el ejercicio de sus funciones en el orden urbanístico.

B) Creación—sin excepción alguna por razón del territorio—de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, que se tipifican como órganos urbanísticos locales, en el que tienen representación los órganos de las Corporaciones locales y los servicios del Estado y que, presididos por el gobernador civil, tienen a su cargo la orientación, fomento e inspección del planeamiento y la realización de las obras para el desarrollo urbano (25). El ejercicio de estas funciones dará lugar a una amplia competencia de estos órganos, que GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA se ha encargado de sistematizar (26).

C) Obligación de dictarse por el Ministerio de la Vivienda las normas de adaptación de la nueva Ley, precisas para evitar las competencias simultáneas o las dobles incidencias sobre la misma materia, de los órganos urbanísticos establecidos con carácter general—Comi-

(25) Artículos 5, 195 y 201 de la Ley del Suelo, en su primitiva redacción de 12 de mayo de 1958.

(26) José Luis GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: *Teoría y práctica de la Ley del Suelo*, Publicaciones Abella, Madrid, 1964, pp. 348 a 350.

siones Provinciales de Urbanismo, sobre todo—y los específicos de los territorios que tenían un régimen urbanístico especial.

Por lo que al «Gran Bilbao» se refiere, la Administración, pese al tiempo transcurrido, ha venido incumpliendo el mandato de «adaptación» que el legislador le había ordenado. Este incumplimiento, carente de toda justificación, ha provocado los graves problemas de competencia entre los órganos del «Gran Bilbao», y la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya, que constituyen el objeto de nuestro trabajo.

La modificación de la Ley del Suelo, llevada a efecto por norma de igual rango, de 2 de mayo de 1975, ha exigido la publicación de un texto refundido, aprobado por Decreto de 9 de abril de 1976, puesto que, como anotaba BASSOLS COMA, de los 228 artículos que integraban la Ley del Suelo de 1956, han sido objeto de nueva redacción 102, se han incorporado 23 nuevos artículos y 19 han sido derogados (27).

Sin embargo, estas profundas modificaciones poco han afectado al tema de nuestro interés, y, por supuesto, las especialidades del «Gran Bilbao» no han sido alteradas por la nueva normativa.

Cierto que la Ley de 1975 vino a dar nuevo contenido a la Disposición transitoria 4.^a del primitivo texto legal. Esto, sin embargo, para nada afectará a los regímenes especiales, puesto que, como precisa GONZÁLEZ PÉREZ, la vigencia espacial de la Ley del Suelo en todo el territorio nacional (art. 1), no impide la existencia de regímenes especiales, aplicables tan sólo a parte del territorio. Son—sigue diciendo este autor—regímenes regulados por normas especiales, y, por tanto, no derogados por la Ley 19/1975 de reforma de la Ley del Suelo, salvo en lo que expresamente así se dispone (28).

IV. EL «GRAN BILBAO» Y LA COMISIÓN PROVINCIAL DE URBANISMO DE VIZCAYA: ¿COMPETENCIAS EXCLUSIVAS O CONCURRENTES?

Al estudiar comparativamente las funciones atribuidas a los diversos órganos del «Gran Bilbao» y a la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya, a simple vista se observa la fundamental concurrencia de competencias encomendadas a uno y otra.

(27) Martín BASSOLS COMA: *El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo* (Civitas, «Revista Española de Derecho Administrativo» núm. 6, julio-septiembre 1975, p. 304).

(28) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: *Comentarios a la Ley del Suelo*, Editorial Civitas, Madrid, 1976, 2.^a edición, p. 95.

Cierto que hay algunas cuestiones atribuidas específicamente a la Comisión Provincial de Urbanismo. Así, en materia de mora en la concesión de licencias de obras (art. 178 del Texto refundido de la Ley del Suelo, en relación con el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales), puesto que tal supuesto no aparece regulado en la ordenación especial del «Gran Bilbao», lo que origina la íntegra aplicación de la Ley del Suelo.

Sin embargo, fuera de supuestos muy particularizados (antes de la Ley de 2 de mayo de 1975 ocurría lo mismo con el recurso de alzada contra los acuerdos municipales sobre inclusión de fincas en el Registro de Solares —art. 16 del Reglamento de 5 de marzo de 1964—, hoy superado por la derogación del artículo 220 del texto primitivo de la Ley del Suelo) (29), el bloque de competencias de los órganos especiales del «Gran Bilbao» y de la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya, son coincidentes. Así ocurre en materias tan fundamentales como las obras y usos provisionales fuera de ordenación, que deben ser informados favorablemente por la Comisión Provincial de Urbanismo —art. 58, 2, del Texto refundido de la Ley del Suelo—, pero para los que, en el «Gran Bilbao», se exige la aprobación de su Comisión Ejecutiva —art. 14 de la Ley articulada en 1 de marzo de 1946—; en las modificaciones de cualquiera de los elementos de los planes, proyectos, programas, normas y ordenanzas (art. 49 del Texto refundido); en la aprobación de los planes generales o parciales de ordenación de algunos municipios del «Gran Bilbao» (art. 35 del precitado Texto refundido), etc.

Ante tal situación de concurrencia de normas, ¿qué solución debe arbitrarse?

Desde un punto de vista teórico, caben las siguientes fórmulas:

1. Que ante tal duplicidad de competencias, sean los propios municipios, subsumidos en el área, los que elijan al órgano tutelador: «Gran Bilbao» o Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya.

Esto equivaldría a conceder a los municipios del «Gran Bilbao» el ejercicio de una facultad de elección, para la fiscalización de su actividad urbanística en primer grado, sin perjuicio de la que, en definitiva, pueda corresponder al Ministerio de la Vivienda.

(29) La disposición final 2.ª de la Ley 19/1975 ordenaba que el Texto refundido incluyese la tabla de vigencias de disposiciones urbanísticas. El Texto refundido ha incluido tal tabla de vigencias, señalándose, respecto al Decreto 635/1964, de 5 de marzo, que publicó el Reglamento de Solares, su vigencia —en lo que no se oponga a la nueva Ley— hasta la publicación de nuevo Reglamento sustitutorio.

La aceptación de esta tesis nos parecería un puro dislate jurídico, sin que tal desatino pueda justificarse arguyendo que, en última instancia, los diversos criterios que pudieran defender Comisión Provincial y «Gran Bilbao» quedarían unificados ante la tutela ministerial, por vía de aprobación definitiva o de recurso.

2. Defender que, siendo la Ley del Suelo una norma posterior en el tiempo a la Ley especial del «Gran Bilbao», y habiéndose creado en Vizcaya —al igual que en las demás provincias españolas— la Comisión Provincial de Urbanismo, los órganos del «Gran Bilbao» quedaban limitados, en cuanto a su competencia, a conocer —tan sólo— de aquellas materias que no vinieran atribuidas, por la Ley del Suelo, a las Comisiones de Urbanismo.

Tampoco esta segunda solución podía ser aceptada ni legal ni doctrinalmente.

Legalmente, porque la tesis estaba en oposición con la disposición transitoria 4.^a de la primitiva Ley de 12 de mayo de 1956, que, en su apartado 1, disponía que la Corporación Administrativa del «Gran Bilbao» ejercería las funciones que sus leyes le señalaban, en su respectiva comarca, por lo que el hecho de defender una transferencia de competencias equivaldría a violar la Ley y dejar sin contenido una normativa especial.

Por lo demás, la desaparición de la Disposición transitoria 4.^a —con el antiguo contenido— tras la publicación de la Ley modificadora del Suelo, de 2 de mayo de 1975, en nada se opone a las afirmaciones antedichas, habiéndose cuidado la tabla de vigencias del Texto refundido de declarar vigente, en cuanto a su estructura orgánica y funciones, sin perjuicio de la aplicabilidad general de dicho texto, tanto el Decreto de 1 de marzo de 1946, sobre ordenación urbanística y comarcal de Bilbao y su zona de influencia, como el Decreto de 23 de mayo de 1947, que promulgó el Reglamento de Ordenación y Funcionamiento de la Corporación Administrativa «Gran Bilbao».

Doctrinalmente, tampoco podría defenderse la anterior posición, puesto que equivaldría a negar la aplicabilidad de una normativa especial, no derogada expresamente por la entrada en vigor de una Ley general —además de carácter simplemente reformador.

3. Defender la competencia exclusiva del «Gran Bilbao», a través de sus órganos competentes, para conocer de las funciones que le son propias, sin aceptar injerencias ni intromisiones de la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya, en las materias atribuidas en común

a unos y otra. Todo ello limitado al territorio del «Gran Bilbao», y sin perjuicio de que la Comisión de Urbanismo desarrollase sus funciones propias en aquellos municipios no pertenecientes al área geográfica del «Gran Bilbao».

4. Aceptar una competencia concurrente del «Gran Bilbao» y de la Comisión Provincial de Urbanismo sobre aquellas materias en que ambas tienen atribuciones.

Rechazadas, categóricamente, la primera y segunda de las tesis expuestas, que —en definitiva— conducen al absurdo, el único planteamiento que cabe hacer es el siguiente:

Existen, en materia urbanística y en relación con los municipios enclavados dentro de la Corporación Administrativa «Gran Bilbao» —cuya institucionalización fue, según afirma MARTÍN MATEO, un presupuesto mínimo e imprescindible (30)—, órganos que detentan la misma competencia sobre análogas materias, cuales son la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya y la Corporación Administrativa del «Gran Bilbao». Sobre tal base, que es incuestionable:

¿Ha de entenderse que es de la competencia exclusiva del «Gran Bilbao» el ejercicio de todas y cada una de las funciones que le están encomendadas, aunque sean sustitutorias de las que, en los regímenes urbanísticos normales tiene atribuida la Comisión Provincial de Urbanismo de la Provincia?

¿Debe aceptarse, por el contrario, que sobre un gran bloque de materia urbanística existe en Vizcaya —por supuesto, en cuanto a los municipios enclavados en el «Gran Bilbao» — una competencia concurrente, que tiene que ser resuelta tanto por la Comisión de Urbanismo Provincial, como por los órganos del «Gran Bilbao»?

Planteado el tema, entremos en su estudio y contrastemos las conclusiones con la realidad práctica, seguida en la provincia.

(30) Ramón MARTÍN MATEO, en su obra *Problemática metropolitana (Estudios y Dictámenes)* —edición Montecorvo, 1974, p. 235—, señala literalmente: «No cabe duda que la institucionalización del "Gran Bilbao" fue un presupuesto mínimo e imprescindible. En manera alguna diría yo que ha sido un paso negativo, puesto que por lo menos logró adoptar un plan básico para toda la zona, establecer en principio una vigilancia y una cierta disciplina urbanística, paso mínimo, pero imprescindible. Ahora bien, su incomprensión institucional ha contribuido a menudo a la confusión y a la huida de todo control real.»

V. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL «GRAN BILBAO»: RAZONES QUE LA AVALAN

Hay diversas motivaciones jurídicas sobre las que puede asentarse la tesis de que la atribución del «Gran Bilbao», en las materias urbanísticas para las que tiene competencia, es exclusiva, y, por tanto, no compartida con la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya.

Cuando el artículo 1 del Texto refundido de la Ley del Suelo —al igual que hacía el mismo artículo de la Ley de 12 de mayo de 1956— fija el ámbito de aplicación de la Ley a todo el territorio nacional, se está sentando la norma lógica de aplicación, en el espacio, de toda Ley general.

Sin embargo, las Normas sobre ordenación urbanística y comarcal del «Gran Bilbao» y su zona de influencia, no tiene carácter general, sino *especial*, en cuanto que su aplicación se limita a un área o zona territorial determinada, constituida por un consorcio o agrupación legal, formada por los municipios que integran dicho organismo.

El principio jurídico de aplicación general, según el cual los regímenes regulados por normas especiales continúan rigiendo en toda su amplitud, en cuanto que no dispongan lo contrario disposiciones posteriores y de igual rango, consagra y defiende la competencia exclusiva del «Gran Bilbao», en sus funciones propias.

Esta afirmación quedaba ratificada por la Disposición transitoria 4.^a de la primitiva Ley del Suelo, al disponer expresamente el número 2 de dicho precepto —que ya ha sido recogido literalmente con anterioridad (31)— que la Corporación bilbaína «... ostentará las facultades que corresponderían a la agrupación forzosa de los municipios afectados, para el ejercicio de sus funciones en el orden urbanístico».

Tal aserto no quiebra, aunque se pretendiera refutarlo, con lo que disponía el apartado 4 de la tan citada Disposición transitoria 4.^a de la primitiva Ley del Suelo —por cierto, hoy derogada— en donde se ordenaba crear, sin excepción, las Comisiones Provinciales de Urbanismo; pues tal argumentación —que actualmente ya tendría un alcance de interpretación histórica— olvidaría que la implantación de la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya era absolutamente imprescindible, puesto que:

- Tenía que desarrollar las funciones que le atribuía la Ley del Suelo, en todos los municipios vizcaínos que no estaban insertos en la Corporación administrativa «Gran Bilbao».

(31) Epígrafe III de este trabajo.

— Había de ejercer su competencia en toda la provincia, en las materias urbanísticas sobre las que no tenía atribuciones el «Gran Bilbao», por carecer de facultades para ello. Así—como hemos apuntado con anterioridad (32)— la mora en la concesión de licencias de obras.

En nuestra opinión, la fundamentación que antecede es irreproachable, puesto que se defiende la competencia exclusiva del «Gran Bilbao», por el principio de prevalencia de la legislación especial sobre la general, y se completa tal principio, señalando que su aplicación no hace inocua a la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya, tanto respecto a los municipios del «Gran Bilbao» (funciones no atribuidas a este órgano), como respecto a aquellos otros, carentes de especialidades, por no estar subsumidos en el ámbito territorial del ente administrativo especial.

Cuanto antecede tiene —además— un refrendo jurisprudencial, aunque sea indirecto, en una reiterada doctrina del Tribunal Supremo —dictada en materia de transportes— que vino a recordar cómo Bilbao no estaba sometido, de modo preferente y normal, a las disposiciones genéricas contenidas en la Ley y Reglamento de Transportes Terrestres de 27 de diciembre de 1947 y de 9 de diciembre de 1949, por lo que no eran de aplicación las tesis sentadas por el Tribunal, en los casos de vigencia directa de dichas normas.

La aplicación preferente de la norma especial sobre la general —en la precitada materia de transportes— aparece expuesta así, en la sentencia de nuestro más alto Tribunal, de 3 de abril de 1963:

«... porque el término municipal por donde habría de discurrir la línea de autobuses sobre cuyo establecimiento se impugna la competencia del Ayuntamiento de Bilbao, está sometida a una especialísima ordenación local, que incluye entre otros aspectos de su régimen, al de Transportes, cual es la contenida en las leyes de 17 de diciembre de 1945 y 1 de marzo de 1946, desarrolladas en el Reglamento de 23 de mayo del último año; *normas que por su singularidad no han podido quedar derogadas por la ulterior promulgación de la Ley de 27 de diciembre de 1947 y su reglamento, por el mismo principio jurídico*

(32) Epígrafe IV.

que ha permitido la subsistencia de esta última Ley después de promulgado el Texto refundido de la de Régimen Local de 24 de junio de 1955, así como su Reglamento de Servicios de 17 de junio de 1955; siendo, por tanto, forzoso acudir a los preceptos que regulan la competencia del Ayuntamiento bilbaíno en el conjunto del "Gran Bilbao", respecto de los transportes terrestres (33).

La Sala de lo Contencioso Administrativo de Vizcaya, con unánime refrendo del Tribunal Supremo, ha venido aplicando la misma doctrina en numerosos supuestos de expropiación, sobre todo derivados de la autopista Bilbao-Behobia.

VI. COMPETENCIAS CONCURRENTES Y SUS MOTIVACIONES JURÍDICAS

Frente a la tesis anterior puede defenderse la competencia concurrente del «Gran Bilbao» y de la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya en aquellas materias urbanísticas que al ente especial atribuye la normativa especial y, a la segunda, las disposiciones generales de la Ley del Suelo.

El apoyo de esta tesis se encontraría en el incumplimiento, por parte del Ministerio de la Vivienda, de la orden contenida en la tan citada Disposición transitoria 4.^a, 3, de la Ley del Suelo, de 12 de mayo de 1956, según la cual el Ministerio de la Vivienda debió dictar, para el «Gran Bilbao», las normas necesarias de adaptación de la Ley de Ordenación Urbana a la específica regulación que tenía el ente administrativo «Gran Bilbao».

Como esta «adaptación» no se hizo; puede argumentarse que, hasta que así se haga, los órganos del «Gran Bilbao» y Comisión de Urbanismo de Vizcaya tendrán que ejercitar las competencias concurrentes de uno y otra, sobre los temas urbanísticos que les sean comunes.

Puede apuntarse, incluso, la conveniencia de que la competencia exclusiva del «Gran Bilbao», sobre las materias que tiene atribuidas, sea una realidad; pero esto—según la tesis de las competencias concurrentes—no deja de ser un deseo que no alcanza el campo de lo

(33) Análoga doctrina recogen otras Sentencias del Tribunal Supremo; cuales son las de 25 de febrero y 2 de junio de 1967, la última de las cuales recoge, de forma explícita, la doctrina ya iniciada en 3 de abril de 1963.

real. Dicho de otra forma, el problema de la competencia exclusiva del «Gran Bilbao» es una cuestión *de lege ferenda*.

A cuanto antecede podría añadirse que, al haberse establecido la Comisión de Urbanismo de Vizcaya, se vino a hacer incidir sobre una misma materia a dos órganos distintos, los cuales están obligados a resolver sobre las cuestiones que, por Ley especial o general, tienen atribuidas

VII. NUESTRA POSICIÓN ANTE EL PROBLEMA Y CONCLUSIONES

En nuestra opinión, la competencia del «Gran Bilbao», en materia urbanística, es exclusiva y excluyente, en lo que específicamente le viene atribuido por las Disposiciones especiales a que se ha hecho referencia, quedando la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya limitada a conocer—por lo que a la zona territorial del «Gran Bilbao» se refiere—de aquellas cuestiones urbanísticas que no le fueron encomendadas al ente especial administrativo precitado. Las razones que apoyan esta afirmación serán las que ya se expusieron en el epígrafe V de este trabajo.

Sin embargo, la realidad nos muestra que el «Gran Bilbao» no ha sabido defender su fuero. Cierto que, en alguna ocasión, recordó a los Ayuntamientos de su área la obligatoriedad de sometimiento al ente, no sólo en los proyectos de nueva urbanización que se tramitasen en esos municipios, sino en los proyectos de reforma de los existentes, ya para su aprobación definitiva, ya para su tramitación y posterior elevación a la Comisión Central de Urbanismo; pero, salvo algún hecho aislado, los órganos del «Gran Bilbao» no se han preocupado—repetimos—en defender sus atribuciones urbanísticas.

Así, la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya, en Pleno, el día 17 de mayo de 1973, aprobó la variación de normas urbanísticas en una manzana denominada «Casa Barco», sita en el término municipal de Guecho, que es uno de los que integran la comarca del «Gran Bilbao»; resolución que tuvo que ser impugnada, tanto en vía administrativa como en la jurisdiccional, por particular interesado, y todo ello sin que por el «Gran Bilbao» se ejercitase acción alguna, pese al olvido que del ente especial tuvieron el Ayuntamiento de Guecho, la Comisión Provincial de Urbanismo y el propio Ministerio de la Vivienda.

EL «GRAN BILBAO» Y LA CPUV: ¿COMPETENCIAS CONCURRENTES?

Por otro lado, lo que se acaba de exponer no es un supuesto aislado. Si recordamos que el Plan General de Ordenación Urbana del mismo municipio de Guecho fue —en su momento— sometido a conocimiento, tanto de la Comisión Provincial de Urbanismo de Vizcaya, como del «Gran Bilbao», habremos de convenir en que no ha sido un modelo de defensa de competencias propias la actitud, algunas veces pasiva, que el ente especial bilbaino ha mostrado en la defensa de su propia autonomía.

