

La crisis del planeamiento urbanístico frente al sectorial. Un ejemplo, la Ley de Carreteras

Pedro Sanz Boixareu
Luis Morell
Luis María Enríquez de Salamanca
Francisco Perales

Pocas dudas hay sobre la importancia determinante del sistema viario, urbano e interurbano, en cualquier modelo de ordenación urbanística o territorial. La estructura de un municipio o de un territorio más amplio se construye sobre un conjunto de elementos fundamentales entre los que se establece un sistema de relaciones. El elemento que posiblemente define con mayor rigidez la estructura y, por tanto, el modelo, es la red viaria en la que se apoya el sistema de transporte de mayor utilización.

Este, parte esencial del sistema general de comunicaciones, condiciona la distribución de los usos del suelo y el modelo propuesto o resultante. La zonificación cabe establecerse mediante fórmulas ligeras, flexibles y alternativas. La zonificación no tiene que ser necesariamente rígida, como frecuentemente ha impuesto, de hecho, un planeamiento pretendidamente autosuficiente y erróneamente monolítico. La fijeza de la zonificación no es obligatoriamente consustancial con la planificación o con el propio concepto. La misma Ley del Suelo habilita y sugiere la utilización de fórmulas basadas en la compatibilidad y en la aplicación de un régimen de usos alternativos, cuando no se decide directamente por un planeamiento general limitado a señalar usos incompatibles, como sucede en el suelo urbanizable no programado, llevando al planeamiento operativo, es decir, al Programa de Actuación Urbanística y al Plan Parcial, la concreción de los usos a implantar. Contrastá esta posibilidad de formular un planeamiento de usos compatibles y alternativos con la menor flexibilidad del sistema de infraestructuras de comunicaciones. El modelo territorial depende, sobre todo, de las vías de comunicación y, en especial, del sistema viario.

La flexibilidad de la zonificación en el planeamiento no significa, naturalmente, su desconexión con el sistema de comunicaciones. Lo que ocurre es que siendo más rígido el esquema de este sistema, su funcionalidad puede, y debe ser, sin embargo, polivalente. El sistema de comunicaciones y la regulación del uso del suelo, cada uno con sus peculiares características, son, en todo caso, elementos esenciales de la planificación urbana o territorial. Así lo entendió ya, como no podía ser de otro modo, la Ley del Suelo de 1956. La zonificación y los sistemas de comunicaciones aparecían como elementos integrados e integradores del Plan General de Ordenación Urbana municipal.

La historia de nuestro urbanismo moderno está marcada por las tensiones entre el utópico racionalismo de la ordenación integral que inspira la legislación urbanística y el planeamiento sectorial. Esta tensión está propiciada por la diversidad de las competencias. La razón parece estar más cerca de la regulación armónica e integral que representan los planes urbanísticos y territoriales. La legislación urbanística, las leyes de 12 de mayo de 1956 y la vigente de 9 de abril de 1976, han intentado resolver aquellas tensiones creando el instrumento, el Plan, Director o General, en los que deberían coordinarse, armónicamente, las políticas y los planes sectoriales. Además de crear el instrumento, la ley impone solemnemente la obligatoriedad de su cumplimiento a la Administración y a los particulares. El problema del Plan General —el caso de los Planes Directores es más complejo aún— es que siendo un instrumento de ordenación integral del territorio, municipal y, por tanto, correspondiendo su formación a la Administración local, debe alojar decisiones, planes y programas de otras Administraciones que afectan a componentes esenciales de aquel instrumento. El artículo 51.2 de la vigente Ley del Suelo reforzó la vinculación al Plan de las competencias sectoriales introduciendo en el texto del artículo 45.2 de la Ley de 1956, la aclaración de que las facultades de los departamentos ministeriales, que en todo caso quedaban

salvaguardadas se ejercían "de acuerdo con las previsiones del Plan". Pero esta solución jurídica no ha tenido trascendencia real. La obligación legal está ahí, es clara y no admite interpretaciones que alejen su aplicación del sentido que inspira el precepto, congruente con el sistema urbanístico diseñado por el ordenamiento jurídico. Su confirmación está en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo. La ejecución de un proyecto estatal que no se ajuste al planeamiento es posible, pero tiene carácter excepcional y requiere un acuerdo del Consejo de Ministros.

La tendencia centrífuga y preponderante de la planificación sectorial frente a la planificación urbanística horizontal ha sido una constante y preciso es admitir que obedece a causas reales. La ordenación y la programación integral instalada en un Plan municipal, integradora de políticas sectoriales radicadas en diversas Administraciones parece una utopía difícil —como todas las utopías— de convertir en realidad. Pero la utopía también es necesaria.

Un ejemplo típico del fenómeno al que nos referimos está presentado por el régimen de las carreteras, travesías, y redes arteriales. Durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1956 la coordinación entre el planeamiento municipal y la planificación viaria del Ministerio de Obras Públicas fue un ejercicio difícil, basado más en las necesidades del primero y en la voluntad de los organismos y entidades afectadas sin una base legal suficiente. El mismo artículo 45.2 de la Ley del Suelo de 1956 no representaba una contribución a la clarificación de la jerarquía entre los diversos planeamientos.

Por fin, el 19 de diciembre de 1974, se dictó la primera Ley de Carreteras contemporánea de la Ley del Suelo, que derogaba, entre otras, la de Carreteras de 1877 y la de Travesías de 1849. La nueva Ley de Carreteras tomaba en consideración la legislación urbanística y los Planes de Ordenación Urbana y contenía remisiones normativas reveladoras de una voluntad de coordinación, como el artículo 52 que habilitaba los Planes de Ordenación para fijar las distancias de la edificación en las zonas de servidumbre y de afección de las carreteras estatales que discurrían por zonas urbanas. Esta Ley utilizaba términos o conceptos de la legislación urbanística con mayor o menor fortuna en un intento de adaptarse a ésta para definir los tramos urbanos y las travesías de las carreteras estatales y para regular el régimen de competencias a que quedaba sujeto el otorgamiento de autorizaciones para la ejecución de obras en aquellos tramos urbanos y en las Redes Arteriales.

Sin embargo, el problema esencial de la jerarquía entre los Planes de Ordenación Urbana y los de carreteras se resolvía en favor de éstos. El artículo 51 atribuía a la aprobación del Plan Viario, entre otros efectos, la adaptación obligatoria de los Planes de Ordenación Urbana de los municipios cuando la ejecución de éstos fuera incompatible con la del Plan Viario. Esta primacía del planeamiento sectorial sobre el municipal fue rectificada por la Ley del Suelo reformada que se aprobó el 2 de mayo de 1975, en el sentido que antes hemos comentado aludiendo al artículo 57.2 del Texto Refundido, de 9 de abril de 1976.

Así se llega a la Ley de 29 de julio de 1988. Entre tanto, se había producido el hecho capital del cambio del Estado, con el nacimiento del régimen de las Comunidades Autónomas y las transferencias de competencias estatales a éstas últimas. El Estado reduce su competencia sectorial en esta materia a las carreteras integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecta a más de una Comunidad Autónoma, pero el problema de la coordinación y relación jerárquica entre el planea-

miento complica con un nuevo factor de naturaleza constitucional antes inexistente. Es el de la articulación de la competencia estatal exclusiva en materia de transportes terrestres que transcurrían por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y de obras públicas de interés general cuya realización afecta a más de una Comunidad Autónoma, con las competencias exclusivas de las Comunidades en materia de ordenación del territorio y urbanismo. A ello se ha de añadir la competencia autonómica sobre las carreteras de la Comunidad.

En esta encrucijada, la Ley de 29 de julio de 1988 se inclina definitivamente por la primacía de la competencia estatal y por la subordinación del planeamiento urbanístico a los proyectos de carreteras estatales o de sus variantes. Si el proyecto de la carretera o de la variante no estuviera incluido en el Plan, o en caso de siconformidad, el Consejo de Ministros decidirá sobre la ejecución del proyecto y consiguiente modificación o revisión del Plan General. En el supuesto de revisión o modificación de un Plan el informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre lo concerniente a las carreteras estatales, vincula al futuro planeamiento urbanístico. La Ley establece las zonas de servidumbre y de afección y la línea límite de edificación que no coincide con la servidumbre. Esta es, en realidad, un área en la que el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo se reserva la competencia para autorizar obras y usos con gran discrecionalidad. La línea límite de la edificación sólo puede ser reducida por decisión del Ministerio en los tramos que discurran por zonas urbanas, reconociéndose al planeamiento urbanístico, solamente, la potestad de introducir mayores restricciones. Por otra parte, la Ley de Carreteras tampoco maneja con rigor los conceptos urbanísticos, confundiendo, por ejemplo, en su artículo 37 la clasificación con la calificación y limitando el concepto de tramo urbano al que disurre por el suelo urbano con olvido de que el suelo urbanizable programado está llamado a convertirse en urbano, por lo que, no hay razón para aplicar a los tramos que discurren por este suelo el mismo régimen que aquellos que discurren por el suelo no urbanizable.

Otras críticas merece la Ley de Carreteras, como la injustificable apropiación de aprovechamiento urbanístico en caso de expropiación de terrenos que, por estar destinados a sistemas generales, carecen de aprovechamiento para la Administración expropiante (artículo 11.3). Apropiación que perjudica a los Ayuntamientos al privarles de la cesión de los excesos correspondientes en los sectores de suelo urbanizable programado y que complica la gestión urbanística al introducir al Estado como aportante de suelo y receptor de solares que luego deberá enajenar en subasta pública.

Pero no pretendíamos realizar un estudio de la Ley de Carreteras sino evidenciar el declive de la pretendida primacía del planeamiento urbanístico ante competencias sectoriales como la del Estado en materia de carreteras. Igual podría afirmarse de la ordenación del territorio, que ni siquiera es mencionada por la Ley de Carreteras. Esta Ley, como viene sucediendo en las leyes estatales sectoriales que afectan al territorio, se limita a consolidar y defender una competencia estatal frente a las competencias urbanísticas y sobre ordenación del territorio de las Comunidades, sin proponer un auténtico sistema de coordinación material con las de éstas. La coordinación se reduce a los formalismos de informes que, cuando son estatales, revisten el carácter de vinculantes. Parece cada vez más necesario, e improbable, la creación de un foro, conferencia o comisión, en la que el Estado y las Comunidades Autónomas se vean obligados a coordinar sus proyectos en beneficio de la ordenación del territorio y del urbanismo.