

Los efectos vinculantes del Plan General

I. Los acontecimientos extraordinarios de Barcelona y de Sevilla, con su secuela de obras igualmente extraordinarias de infraestructura y de edificaciones, unidos a otros hechos de gran notoriedad, como son las grandes obras realizadas en Madrid, Campo de las Naciones, autovía de circunvalación M-40, plan de accesos a Madrid —colectivamente conocido como Plan Felipe—, sugieren la oportunidad de una reflexión jurídica sobre los efectos de los Planes Generales y sobre el alcance que la interpretación doctrinal viene otorgándoles. Esta reflexión nos puede ofrecer algunas conclusiones que sugieren la conveniencia de volver a plantearse la formulación de una nueva doctrina sobre los efectos de los Planes.

La teoría sobre la fuerza vinculante de los Planes está apoyada en un precepto de la Ley del Suelo y en una elaboración doctrinal que atiende más a los aspectos formales que a los sustantivos. El precepto es el actual artículo 134 del nuevo Texto Refundido, aprobado por el real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Este artículo dispone la obligatoriedad de los Planes, Programas de Actuación Urbanística, Estudios de Detalle, Proyectos, Normas y Ordenanzas aprobados con arreglo a la legislación urbanística, repitiendo el mismo texto del artículo 57 del derogado Texto Refundido de 9 de abril de 1976 que, a su vez, correspondía al artículo 45 de la primera ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956. En estrictos términos legales el régimen de obligatoriedad de los Planes se mantiene invariable desde su primera formulación aunque las circunstancias hayan sufrido importantes modificaciones.

No obstante, resulta destacable que en el artículo 134 del vigente Texto Refundido, que, como hemos dicho, es el artículo 57 del Texto anterior, ha desaparecido el apartado 2 de este último, que, de forma inteligente, declaraba que “la aprobación de los Planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos Ministeriales para el ejercicio, de acuerdo con las previsiones del Plan, de sus competencias según la legislación aplicable por razón de la materia”. También ha desaparecido el párrafo que, a continuación imponía la adaptación a los Planes Directores Territoriales de Coordinación de los Planes sectoriales aprobados que estuvieran en desacuerdo con las directrices de un Plan Director sobrevenido. La evolución del principio de la obligatoriedad de los Planes para las Administraciones es singular y revela las posiciones en que, en cada momento, se ha situado el legislador. En un momento posterior volveremos sobre este punto.

La elaboración doctrinal a la que aludíamos es la que se ha producido en torno a la naturaleza jurídica de los Planes. Tras una cierta oscilación entre la tesis del Plan acto administrativo con efectos generales y del Plan como disposición general, pasando por una tercera postura que, ante las dificultades de encuadre del Plan dentro de una u otra tesis, ha entendido que es un *tertius genus*, la doctrina mayoritaria, y, desde luego, la jurisprudencial, se han decantado en favor de la tesis que considera que el Plan pertenece a la categoría de las disposiciones generales. Pese a lo cual, y acaso porque no existe una total identidad por razón del contenido y por razón de sus efectos entre los Planes y las típicas disposiciones generales, es frecuente leer en las resoluciones judiciales que se siguen pronunciando sobre este extremo que los Planes “tienen” carácter normativo, en lugar de afirmar lisa y llanamente que los Planes “son” disposiciones generales.

No es este lugar para entrar en esta cuestión, sólo interesa en este momento dejar constancia de este carácter normativo que se atribuye al Plan y que este concepto está necesitado de nuevo estudio a la vista de consideraciones como las que a continuación vamos a exponer.

II. El efecto vinculante universal de los Planes, tanto en dirección a los particulares como a la Administración, característica propia de toda norma, no es tan cierto como hace presumir la solemne declaración del apartado 1 del artículo 134 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. El mismo texto legal, como los anteriores, rebaja la intensidad de la norma al permitir en su artículo 244 que el Consejo de Ministros decida si debe prevalecer un proyecto de obra estatal sobre el planeamiento urbanístico, en caso de disconformidad. Las obras que afecten a la defensa nacional —concepto jurídico indeterminado— todavía se encuentran menos afectadas por el planeamiento, pues aunque no hubiera licencia ni resolución del Consejo de Ministros, no pueden ser suspendidas por los Ayuntamientos, que han de acudir con esta pretensión al Consejo de Ministros, a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, lo cual permite que legítimamente se pueda dudar del éxito de la pretensión. El artículo 244 del Texto Refundido es una nueva versión del artículo 180 del Texto de 1976, pero su nueva promulgación tras la derogación del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, plantea problemas jurídicos de importancia ya que el artículo 180 del Texto preconstitucional pudo ser interpretado en el sentido de que, después de las transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, los Consejos de Gobierno de éstas asumían la facultad arbitral del Consejo de Ministros, cuando se tratara de obras de la respectiva Comunidad, y sin perjuicio de la conservación de la misma facultad a favor del Consejo de Ministros en caso de obras estatales, como ha dejado sentado el Tribunal Constitucional. Entonces el Texto Refundido de 1976 era derecho de las Comunidades Autónomas por el efecto supletorio del artículo 149 de la Constitución y por la decisión tácita de aquellas de aceptar y asumir este derecho. El Estado ha derogado aquel derecho supletorio ya integrado en el ordenamiento jurídico de las Comunidades y lo ha sustituido por uno nuevo que, aunque se refiera al mismo problema y establezca la misma solución, contiene una exclusiva atribución competencial al Consejo de Ministros, de donde podría deducirse que ha quedado sin regulación el problema cuando el conflicto se plantee entre las obras de una Comunidad Autónoma y el planeamiento, mientras no lo contemple una norma comunitaria. En este caso, el Texto Refundido no ha tenido la prevención de referirse al Consejo de Ministros para las obras estatales y a los Consejos de Gobierno de las Comunidades para las obras de estas últimas, como sí hace en otros casos en los que ha querido respetar las competencias de aquellas Comunidades.

Otra muestra del desfallecimiento del principio de obligatoriedad lo encontramos en la ineficacia de las determinaciones de los Planes cuando se refieran a obras, casi siempre de infraestructura, que hayan de ser ejecutadas por Administraciones distintas de la municipal en el ejercicio de sus respectivas competencias. El efecto vinculante de los Planes, por mandato de la Ley y por el carácter normativo de aquéllos, no debería reducirse, en principio, al régimen de uso del

suelo, sino también, a las obligaciones de hacer que aquéllos han de contener dentro del programa, que es un documento no excepcionado del mandato legal. La jurisprudencia, por una parte, ha reducido el carácter vinculante de la programación cuando ésta concierne a la Administración en general, sin justificar suficientemente este trato de favor que concede a unas Administraciones habitualmente incumplidoras y, por otra parte, y ya con mayor fundamento, ha establecido que los Planes no pueden imponer obligaciones de inversión a Administraciones distintas a la municipal que no hayan sido aceptadas por éstas.

En síntesis, las Administraciones ajenas a la Administración titular del Plan están obligadas a cumplir las determinaciones sobre utilización del suelo —efecto vinculante externo—, con la excepción del artículo 244 del Texto Refundido aplicable al Estado y a las Comunidades con las reservas que hemos manifestado, pero no las obligaciones de hacer que no hayan sido expresamente aceptadas —efecto vinculante interno—. Aun en este caso, su ejecución pende de su inclusión en presupuestos que deben ser aprobados por órganos que, por su propia naturaleza (depositario de la soberanía nacional en el caso de las Cortes Generales), no pueden quedar obligados por los efectos de un Plan. Por ello, el artículo 57.2 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976, incomprensiblemente eliminado en el artículo 134 del nuevo Texto, salvaba las facultades de los Departamentos Ministeriales, sin perjuicio de establecer que deberían ejercitarse de acuerdo con los Planes. Una precisión, ésta, notablemente exacta que, aunque formalmente desaparecida, seguirá manteniendo toda su eficacia. Por su parte, a las Administraciones responsables del Plan tampoco se les exige, con el rigor que supone el mandato del artículo 134 del Texto Refundido, el cumplimiento de la programación del Plan, cuando no se tolera su incumplimiento por suponerle un efecto meramente indicativo.

III. Otro aspecto que debe considerarse en torno al efecto supuestamente vinculante de los Planes, es la nueva doctrina del Tribunal Supremo sobre las competencias municipales en el marco de la autonomía municipal estudiadas con ocasión de la definición de los límites competenciales de los órganos de las Comunidades Autónomas encargados de la aprobación definitiva de los Planes. Según esta doctrina, la Comunidad Autónoma no puede invadir el campo de la competencia municipal ni, por tanto, modificar aquellas determinaciones de los Planes por motivos de oportunidad que afecten, tan sólo, a intereses municipales sin relación con intereses supramunicipales o regionales, y que no incurran en ilegalidad o en probada arbitrariedad. Pese a la aparente amplitud de aspectos que aún puede examinar y alterar el órgano de la Comunidad al aprobar el Plan, esta doctrina reserva un área de competencias exclusivas en favor de los Ayuntamientos muy importante y constituye base suficiente que justifica —lege ferenda— la conveniencia de reconsiderar los efectos vinculantes de los Planes Generales para limitarlos a sus justos términos de forma que el principio de jerarquía normativa no obligue, como actualmente sucede, a instruir unos innecesarios expedientes de modificaciones del Plan General para introducir algunas alteraciones de determinaciones urbanísticas sobre las que, con arreglo a la doctrina citada, ni siquiera pueden decidir las Comunidades.

IV. Por último, está el hecho al que nos referíamos al principio. Grandes decisiones que afectan incluso, a elementos de la estructura del Plan, es el caso de los accesos a Madrid, resueltos en virtud de un convenio entre el MOPT, la Comunidad Autónoma de Madrid y el Ayuntamiento de la capital (Plan Felipe), se adoptan fuera del Plan General, y aún en contradicción con éste, aunque se cubra, a posteriori y no en todos los casos, la formalidad de su integración mediante un expediente de modificación “puntual”. Estas soluciones pueden ser necesarias, e incluso lógicas, pero no responden al esquema legal del Plan y de su régimen legal de alteraciones. Este modo de hacer, derivado de una anquilosada regulación legal satisface la conciencia jurídica superficial. Naturalmente, no la profunda, basada en el conocimiento del Derecho y en su interpretación finalista. El peor “derecho” es el que se cumple con la utilización de estos procedimientos. Se propicia un constante fraude de ley con plena consciencia de la Administración y con una gran confusión en el plano jurídico. Las instancias jurídicas se toman en serio procedimientos de modificación que la Administración utiliza para dotar de apariencia de legalidad a actuaciones que deberían ser consecuencia de amplios estudios de revisión.

Pero ocurre que, este modo de actuar, está justificado porque los procesos urbanísticos lo imponen, evidenciando que la liturgia clásica de las revisiones debe limitarse a pocos pero muy importantes aspectos del Plan. Es necesario adecuar la regulación legal de los efectos del Plan a la situación y a las soluciones reales en lugar de utilizar subterfugios para ofrecer una apariencia de cumplimiento de la legalidad formal. Para ello en lugar de una imposición general de la obligatoriedad de los Planes, formulada de forma indiscriminada, que a la postre resulta incierta, debería diferenciarse al grado de obligatoriedad según los tipos de Planes, distinguiendo, al menos, entre Planes Generales y los de desarrollo y ejecución. Igualmente, deberían establecerse legalmente los efectos de los distintos documentos y determinaciones integrantes del Plan, especialmente, de los Generales de Ordenación Urbana, limitando los efectos vinculantes a los elementos de la estructura general, y admitiendo la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan aprobar modificaciones de las determinaciones de su exclusiva competencia, de acuerdo con la nueva doctrina jurisprudencial, sin verse obligados a someterlas a una aprobación mecánica de los órganos urbanísticos de las Comunidades Autónomas. Del mismo modo sería conveniente que el planeamiento de desarrollo pudiera, con las debidas justificaciones, incorporar directamente modificaciones en ciertas determinaciones no estructurales del Plan General. Todo ello es lo que en la realidad está sucediendo bajo la aplicación acomodaticia de las formalidades legales, que sólo consigue complicar y alargar los procedimientos sin beneficio para el interés general.

Pedro Sanz Boixareu

Luis Morell

Luis María Enríquez de Salamanca

Francisco Perales