

Asunto: Nota Informativa acerca de la determinación del procedimiento a seguir para la aprobación de los proyectos de trazado de vías públicas

1.- SUPUESTO DE HECHO

Por el Área de Obras e Infraestructuras se consulta a esta Secretaría General sobre la posibilidad de aprobar “Proyectos de trazado de vías públicas” y, en su caso, el procedimiento a seguir y el órgano competente para adoptar los acuerdos necesarios.

2.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

2.1.- Los “proyectos de trazado”, referidos a vías de comunicación que tengan la consideración de carreteras, aparecen definidos en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que, refiriéndose a los estudios de carreteras que en cada caso requiera la ejecución de una obra (artº 7º), determina que un proyecto de trazado es *“la parte del proyecto de construcción que contiene los aspectos geométricos del mismo, así como la definición concreta de los bienes y derechos afectados”*. En el ámbito concreto de la Comunidad de Madrid, es la Ley 3/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, la que se refiere a ellos (artº 21), en los siguientes términos: *“Definición detallada de los terrenos y bienes afectados por el proyecto, así como los centros de población, producción o enlace con otros medios de transporte a los que afecte dicha vía, con la justificación técnica correspondiente en todos los casos”*. Por su parte, el Decreto 29/1993, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley anterior, concreta los documentos que comprende un proyecto de trazado (artº 35.2), y el procedimiento a seguir para su aprobación (artº 37).

2.2.- Por lo que se refiere a aquellas vías de comunicación que no tengan la consideración de carreteras, la citada Ley de la Comunidad de Madrid, señala en el artº 23.2 que *“La ejecución de vías municipales y la realización de obras en las áreas de servicio y construcción de elementos complementarios de las carreteras se ajustarán a lo establecido en la legislación urbanística, así como a lo dispuesto en el artículo 84.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local”* (sometimiento a previa licencia).

En la legislación urbanística, la vialidad de las ciudades se contempla como una de las determinaciones que han de contener: los Planes Generales de Ordenación respecto del suelo urbano: *“Trazado y características de la red viaria”* [artº 12 2.1. e) del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (en adelante TRLS)], y los Planes Parciales respecto del suelo urbanizable: *“Trazado y características de la red de comunicaciones propias del sector”* (artº 13. 2 e) del TRLS), sin perjuicio de la posibilidad de aprobar Planes Especiales de protección para vías de comunicación (artº 20 TRLS).

2.3.- De lo hasta ahora expuesto se puede deducir que ni la legislación urbanística ni la de régimen local contemplan la existencia, con carácter autónomo, de una figura como la que ahora se propone. Más bien habría que concluir que el trazado y características de la red viaria y, por tanto, de cada una de las vías de comunicación, constituiría una de las determinaciones necesarias del Plan General en suelo urbano y de los Planes Parciales en suelo urbanizable. Los denominados “Proyectos de trazado” no serían, por tanto, otra cosa que una reiteración o una modificación de una específica determinación de estos instrumentos urbanísticos, que sería innecesaria en el primer caso y, en el segundo, habría de seguir el procedimiento establecido para aprobar las modificaciones del Planeamiento.

2.4.- Por otra parte, la ejecución concreta de las determinaciones contenidas en los instrumentos de planeamiento citados, se lleva a cabo a través de los Proyectos de Urbanización. Confor-

me al artículo 15 del TRLS son *“proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica los Planes Generales Municipales en el suelo urbano, los Planes Parciales y, en su caso, las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento”*, y comprenderán *“una Memoria descriptiva de las características de las obras, plano de situación en relación con el conjunto urbano, y planos de proyecto y de detalle, mediciones, cuadros de precios, presupuesto y pliego de condiciones de las obras y servicios”*; concretando, en lo que aquí interesa, el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 que *“constituirán, en todo caso instrumentos para el desarrollo de todas las determinaciones que el Plan prevea en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad”* (artº 67).

El propio Reglamento de Planeamiento (artº. 67.3) señala que *“con independencia de los Proyectos de Urbanización, podrán redactarse y aprobarse, conforme a la normativa del Ente interesado, Proyectos de Obras ordinarias, que no tengan por objeto desarrollar integralmente el conjunto de determinaciones de un Plan de Ordenación”*.

Estos instrumentos *“no podrán modificar las previsiones del Plan” “sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones de detalle exigidas por las características del suelo y subsuelo en la ejecución material de las obras”* (artº. 68.1 R.P.). Cuando esta adaptación suponga modificación del Plan, deberá aprobarse previa o simultáneamente con el Proyecto de Urbanización (artº. 68.2 R.P.).

2.5.- Parece, por tanto, que la figura a la que más se aproximarían los “Proyectos de trazado” sería a estos Proyectos de Obras ordinarias, respecto de los cuales, las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, de 1997 (artº 1.4.5), señalan que son proyectos técnicos de ejecución material, concepto que tampoco coincidiría con el de los “Proyectos de trazado”, definidos como previos al proyecto constructivo que ha de ser realizado posteriormente, razón por la cual no con-

tiene toda la documentación que se exigiría en los Proyectos de Obras ordinarias.

2.6.- Sin perjuicio de las precisiones que acaban de efectuarse, según se especifica en la documentación facilitada por los Servicios del Área de Obras e Infraestructuras, con estos proyectos se pretende *“acometer la definición de las acciones viarias de Sistemas Generales programadas por el Plan General, con independencia de la existencia de dotación presupuestaria y así avanzar en el cumplimiento de dicho Programa”*, así como *“establecer un procedimiento por el que los proyectos de futuros viarios puedan ser conocidos, con suficiente antelación a la realización de las obras, por los ciudadanos, por otras administraciones, y por los distintos departamentos municipales a los que pueda afectar”*. Esta declaración de intenciones induce a considerar a tales Proyectos, al margen de su concreta denominación, como instrumentos de pormenorización de las determinaciones de planeamiento, previos a los propios instrumentos de ejecución, cuya finalidad sería la de facilitar la redacción de estos instrumentos y, sobre todo, la de concretar y dar a conocer detalles no previstos en el Planeamiento y, sin embargo, necesarios para iniciar actuaciones urbanísticas influenciadas por dichos Proyectos.

Sin embargo, al no tratarse de ninguno de los instrumentos tipificados y definidos por la Legislación Urbanística, difícilmente podrían producir efectos jurídicos frente a terceros y habría que integrarlos, caso de ser aprobados, entre los actos que constituyen una manifestación de deseo de la Administración actuante, con efectos meramente internos.

Es cierto, no obstante, que la Legislación Urbanística, promotora de un Urbanismo participativo, admite la formulación de avances y anteproyectos que *“sólo tendrán efectos administrativos internos preparatorios en la redacción de los Planes y Proyectos definitivos”* (artº. 28.3 T.R.L.S. 1976 y artº. 115 Reglamento de Planeamiento), así como abrir periodos de información pública para *“recoger sugerencias u observaciones sobre la*

necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación” (artº. 116 Reglamento de Planeamiento). Con apoyo en esta amplia base, podrían admitirse las actuaciones encaminadas, como se ha dicho, a concretar, aprobar y dar a conocer pormenorizaciones del Planeamiento, a través de estos Proyectos de trazado.

En consideración a todo lo expuesto, podrían formularse las siguientes

3.- CONCLUSIONES

- 1ª.** Los Proyectos de trazado aparecen regulados exclusivamente en la normativa de Carreteras. Para la ejecución de las vías municipales habría que acogerse a la Legislación Urbanística, la cual establece como una de las determinaciones del Planeamiento el trazado de la red viaria. Por esta razón, la figura cuya aprobación se propone, tan solo constituiría reiteración de una de las determinaciones del Planeamiento y, por ello, en principio, innecesaria, o una modificación de las mismas que habría de tramitarse como tal modificación de Planeamiento. Tan solo cuando aquellas determinaciones exigiesen una mayor concreción o detalle, podría estar aconsejada la aprobación de un instrumento como el propuesto.
- 2ª.** Tampoco podrían integrarse estos Proyectos entre los instrumentos de ejecución del Planeamiento: Proyectos de Urbanización y Proyectos de Obras ordinarias, ya que únicamente constituirían una parte de los mismos, en cuanto contienen los aspectos geométricos de las obras a realizar.
- 3ª.** No obstante, dentro de la amplitud con que la Legislación Urbanística contempla la formulación de figuras que contribuyen a la preparación y orientación de Proyectos definitivos, y en los supuestos indicados en la Conclusión 1ª, podría considerarse su tramitación y aprobación de acuerdo con el régimen de los instrumentos de gestión urbanística, aunque únicamente pro-

ducirían efectos internos respecto a la Administración Municipal y orientaciones para las actuaciones de los restantes operadores urbanísticos.

- 4ª.** Dado el limitado alcance de tales efectos y para hacer real el principio de eficacia, se sugiere completar, en la medida que fuese necesario, los documentos ya redactados, para convertirlos en Proyectos de Obras ordinarias, los cuales, en su momento, servirían para licitar la ejecución de las obras correspondientes.

Madrid, 16 de noviembre de 2000