

CONVERGENCIA INTERADMINISTRATIVA EN LA ACCION PUBLICA SOBRE EL TERRITORIO. A PROPOSITO DEL DICTAMEN DE LA COMISION DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO Y EL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS 1993-2007

Por

ANGEL SÁNCHEZ BLANCO
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

SUMARIO: I. CONDICIONANTES HISTÓRICOS Y ACTUALES.—II. LAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS URBANAS Y DE SUELO PROPUESTAS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO: 1. *Revisión de la normativa urbanística como primera línea de acción pública que preconditiona los diseños de la actividad pública y que supeditan la actividad del sector privado.* 2. *Convergencia en las previsiones territoriales de las Administraciones actantes.* 3. *Soslayar los condicionantes estructurales producidos por una división territorial municipal disfuncional y perturbadora en los efectos de su gestión administrativa, que requiere ser superada mediante la modificación de los mapas municipales o desde la configuración de instituciones supramunicipales.* 4. *La revisión del ejercicio de las competencias administrativas, integrando los principios de subsidiariedad, eficacia y coordinación.* 5. *Precisar los principios normativos que homogeneicen la regulación del uso y destino de los inmuebles públicos con respeto a los principios básicos que contienen las Recomendaciones.* 6. *Precisa atención a las exigencias de la gestión del plan.* 7. *La integración del urbanismo en la política de espacios naturales y de ordenación territorial.* 8. *La alternativa de un coherente marco referencial público preconditiona la consideración del sector privado:* a) *La configuración de los procedimientos y de los compromisos administrativos desde estrictas reglas de publicidad, transparencia y participación que hagan permeable el modelo urbano establecido por la colectividad a las iniciativas particulares.* b) *La publicación integra en los Boletines Oficiales de las determinaciones del planeamiento general y la organización de los registros públicos de planeamiento general y de los programas plurianuales de actuación.* c) *Integración de la actividad pública en el mercado con la organización por las Administraciones de observatorios administrativos sobre el estado de los mercados, con la lógica relativización de reglas rígidas sobre valoraciones de suelo.* d) *La permeabilidad del modelo urbano establecido por la colectividad a las iniciativas particulares.* e) *Creación de mecanismos de resolución de conflictos mediante la organización de Oficinas de Arbitraje y Conciliación, y de utilización de las fórmulas ejemplificadoras de la conciliación y concertación en las relaciones interadministrativas.* 8. *Una nueva metodología para la determinación de las políticas urbanas y de suelo:* a) *El retorno de los estándares urbanísticos.* b) *La alternativa de las dotaciones y los equipamientos colectivos.* c) *La conjunción de estrategias supramunicipales en la política urbanística para integrar urbanismo y ordenación del territorio.*—III. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN EL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS 1993-2007: 1. *Actuaciones en el área metropolitana de Madrid.* 2. *Actuaciones en el área metropolitana de Barcelona.* 3. *Actuaciones en el área metropolitana de Valencia.* 4. *Actuaciones en las áreas metropolitanas de Andalucía:* a) *Plan Intermodal del Transporte Bahía de Cádiz.* b) *Plan Intermodal del Transporte del área de Málaga.* c) *Plan Intermodal del Transporte de Sevilla.* 5. *Actuaciones en el área metropolitana de Bilbao.* 6. *Actuaciones en el área central de Asturias.* 7. *Actuaciones en el área metropolitana de Zaragoza.*—IV. DE LA ALTERNATIVA CONVENCIONAL A LA NECESARIA INTEGRACIÓN SUPRAMUNICIPAL Y A LA APLICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PROGRA-

MACIÓN TERRITORIAL.—V. INCONGRUENCIA SISTEMÁTICA Y CONVERGENCIA DE COYUNTURA, EN MENOS-CABO DE LAS EXIGENCIAS INSTITUCIONALES DEL ESTADO AUTÓNOMICO, EN LAS PROPOSICIONES DE LEY DE REFORMA DE LA LEY DE COSTAS Y DE LA LEY DEL SUELO.

I. CONDICIONANTES HISTÓRICOS Y ACTUALES

Javier de Burgos sintetizó, con fortuna en la expresión y en los contenidos, las exigencias metodológicas del buen hacer de los agentes públicos: «La buena armonía entre todos los encargados del poder es el primer elemento del orden, y será, por consiguiente, uno de los primeros cuidados de la Administración. Los agentes de ésta deben ser los primeros en evitar competencias, en desterrar rivalidades y en prevenir, por explicaciones francas y por expedientes de conciliación, la menor desavenencia entre las autoridades, que, cuando no se muestran de acuerdo, debilitan el prestigio que debe rodearlas y aflojan por ello el lazo saludable de la obediencia» (1).

La utilidad de estas prudentes recomendaciones, que debieran marcar el talante individual y condicionar la actuación en el procedimiento, tenían ya especial valor para un esquema organizativo, cuyos factores de discrepancia estaban atenuados por precisos esquemas de dependencia jerárquica (2). Los criterios de centralización permitían desplazar el concepto de competencia hacia problemas de simple competitividad, pero incrementan su complejidad en un esquema de descentralización institucional, donde la competencia tiene su referente conceptual en un ámbito de incumbencia, que puede ser afectado por el riesgo de intentar ser patrimonializado y generar la porfía institucional.

Muchos son los datos que testimonian que ha sido desatendida, en su fondo y en su forma, la Instrucción de Javier de Burgos: la imparable secuencia de dictámenes, decretos resolutorios de competencias y sentencias sobre las competencias de Ayuntamientos y Ministerio de Obras Públicas sobre un espacio territorial: la zona marítimo-terrestre, emblemático como punto en el que convergen las

(1) Capítulo XIX, Prevenciones generales, punto 76 de la Instrucción para el desempeño de sus funciones por los Subdelegados de Fomento, Real Decreto de 30 de noviembre de 1833. La utilización del término obediencia incorpora la racionalidad expresada en el previo punto 65: «Los Subdelegados de Fomento son empleados de ejecución, y como tales no pueden mandar ni prohibir sino lo que manden o prohíban las Leyes, las Reales Ordenes y las Instrucciones del ramo».

(2) «En materia de policía, los subdelegados reconocerán por jefe inmediato al superintendente general, así como a las Direcciones de Propios, Pósitos, Caminos, Correos, Minas e Inspección de Instrucción Pública, en los asuntos que son competencia de estas Corporaciones», punto 74 de la Instrucción cit.

competencias de las Administraciones territoriales que justifican la certera síntesis valorativa del magistrado Angel Martín del Burgo y Marchán: «Que no cabe duda que esta situación, vista desde la perspectiva de la teoría de la organización y de la función administrativa, es un ejemplo claro de estados patológicos, de esos que la doctrina ha calificado de “desorganización” y “disfunción”; patología que alcanza al estado normativo, aquejado en estos supuestos de falta de armonización y coordinación; motivos por los que modernamente, para éstos y para otros supuestos de parecidas consecuencias, el legislador se ha esforzado en arbitrar remedios curativos» (3).

Los remedios curativos que la sentencia individualiza para hacer posible la eficaz articulación de los órganos intervinientes (4), no han soslayado cualificados testimonios parlamentarios que, con ocasión de la tramitación parlamentaria de la Ley de Costas, identificaban la zona marítimo-terrestre con la quinta provincia catalana y con el implícito factor de subyugamiento autonómico que ello parece suponer (5), factor a tener en consideración como mostró la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Costas, y como muestra aún el ineficaz determinismo de la Ley de Reforma del Ré-

(3) Considerando 3.º de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1973, obras a realizar por la Administración Central en la zona marítimo-terrestre, con oposición del Ayuntamiento de San Javier (Murcia), Pte. Mg. D. Angel Martín del Burgo y Marchán, Az 4273. En el considerando 2.º de esta sentencia se ofrece una síntesis de dictámenes, decretos resolutorios de competencias, dictámenes y jurisprudencia.

(4) Artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, sobre expedientes y resolución únicos para decidir concesiones y autorizaciones, con intervención de varios Departamentos ministeriales o de varios centros directivos; Comisiones mixtas; artículo 167 de la Ley del Suelo, sobre obligación de comunicar a los Ayuntamientos cuando se trate de algún acto relacionado con el artículo 165 de la propia Ley, proyectado por un órgano del Estado; el artículo 10 de la Ley de Costas de 1969; el trámite de información pública en los expedientes de concesiones; la petición de informes a los entes locales; la consulta a las Comisiones Provinciales de Urbanismo; el papel activo de los Ayuntamientos instando los acuerdos que estime que proceden o acudiendo a las vías impugnativas; el ejercicio de la acción popular como previsión legal que trata de compensar la posición prominente reconocida a la Administración del Estado. Considerandos 3.º y 4.º de la STS de 27 de noviembre de 1973, cit.

(5) «Hoy están descubriendo todas las Comunidades Autónomas que tienen una provincia más, que no lo sabían; concretamente, a partir de ahora, de prosperar este proyecto, Cataluña tiene cinco provincias: Barcelona, Tarragona, Lérida, Gerona y la zona marítimo-terrestre, con sede capital en el MOPU, y de alcalde usted. Esto es exactamente lo que el proyecto está imponiendo; exactamente esto. Esto no va, esto no tiene ningún sentido. Ustedes saben que hay una Constitución —ya no los Estatutos, la Constitución y los Estatutos y el bloque de constitucionalidad lo han desarrollado con un gran jesuismo y con una gran precisión— que ha reconocido a las Comunidades Autónomas y a los Municipios las competencias exclusivas en materia de ordenación de litoral y en materia de urbanismo. Y ustedes, mediante esta ley, lo que hacen es recuperar de las Comunidades Autónomas una competencia que incluso les habían transferido y sustraer a los Ayuntamientos una competencia que jamás había tenido el Estado, porque siempre había sido de las Comunidades Autónomas.» Intervención del Diputado Sr. Roca Junyent, «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados» de 10 de marzo de 1988, núm. 92, págs. 5798-5799.

gimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990 o la conflictiva gestión del Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, y como muestran los Proyectos de modificación de la Ley de Costas y de la Ley del Suelo, promovidos por el Grupo parlamentario Convergencia i Unió (6) en una peculiar coyuntura parlamentaria y en un peculiar trámite legislativo.

El Tribunal Constitucional ha sido el recipiendario de los conflictos competenciales, estableciendo una autorizada doctrina, sobre la colaboración entre las distintas instancias territoriales; el principio de coordinación expresado en relación con los recursos naturales que ha tenido como referencia la materia de aguas y costas; la articulación competencial de las Comunidades Autónomas, del Estado español y la Unión Europea; el factor pluridisciplinar como exigencia que obliga a compartir competencias entre instituciones centrales y autonómicas; la colaboración como alternativa ante la concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico; el orden público y la seguridad pública como componentes que reafirman los principios de coordinación y cooperación entre las Administraciones autonómicas; la unidad de la economía nacional, en calidad de referente articulador de la pluralidad de referencias autonómicas mediante la articulación competencial y el reconocimiento de la creatividad autonómica en el desarrollo de las bases o directrices de las instituciones centrales; la instrumentación de la coordinación interadministrativa a través de las fórmulas convencionales que ha tenido la especial consideración de las infraestructuras territoriales. Brillante doctrina que sólo presenta el inconveniente de ser desoída, en evidente secuencia con la Instrucción de 1833 o con la contundente y expresiva doctrina jurisprudencial que antecedió o que se postpuso al expresivo y contundente fundamento jurídico de 1973 transcrito (7).

En momento aún más próximo, no puede ser desconsiderado el debate en los medios de comunicación, que no ha hurtado alguna descalificación personal, entre el titular del Ministerio de Economía y Hacienda y el titular del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, a propósito del Dictamen del Tribunal de Defensa

(6) Proposición de Ley 122/000060, modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados», V Legislatura, Serie B, de 17 de junio de 1994, núm. 77.I., y Sustitución del texto inicial por corrección de errores, «BOCG, CD», V Legislatura, Serie B, 24 de febrero de 1995, núm. 77.2; Proposición de Ley de modificación del Real Decreto Legislativo 11/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, «BOCG, CD», V Legislatura, 17 de junio de 1994, núm. 78.I.

(7) Para la consideración de la doctrina del Tribunal Constitucional, remito a la sistematización que realizo en: *El sistema económico de la Constitución española (participación institucional de las autonomías territoriales y dinámica social en la economía)*, Edit. Civitas, en coedición con la Universidad de Málaga, Madrid, 1992, págs. 117-123 y 138-150.

de la Competencia sobre «La competencia en el mercado del suelo urbano» (8). La discrepancia de criterios entre ambos miembros de un mismo Gobierno ilustra sobre los morfismos en los que pueden desembocar los conflictos competenciales, con elocuente muestra de «desorganización», de «disfunción», de «estados patológicos», quizá incentivados por el error de calificar como Tribunal lo que no pasa de ser una dependencia de un Ministerio, cuya utilización instrumental por su titular enerva a otro titular, dinámica que, como producto de esta previa incoherencia institucional, conduce al despropósito político de un debate público sobre un asunto que el órgano colegiado Consejo de Ministros debiera integrar en sus procedimientos de decisión.

Como es bien conocido, no ha sido la alternativa colegial del Consejo de Ministros la que ha resuelto la contraposición de criterios: nueve notables de la Administración General del Estado, otros nueve de la Administración Local, cinco más de las Comunidades Autónomas, tres representantes de organizaciones profesionales del urbanismo, cuatro profesores universitarios, dos urbanistas, un miembro del Tribunal de Defensa de la Competencia, un representante empresarial y un representante de la Banca oficial, todos ellos nombrados por Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (9), han sido los encargados de arbitrar un litigio mediante la elaboración de las autocalificadas como «Recomendaciones de Políticas Urbanas y de Suelo», documento concluido en octubre de 1994, objeto de muy reducida divulgación institucional y que no ha logrado evitar el posterior cruce de argumentos entre el Tribunal de Defensa de la Competencia y el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (10).

(8) Tribunal de Defensa de la Competencia: *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia de los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, Barcelona, 1995. La competencia en el mercado del suelo es analizada en el punto 10 de esta publicación, págs. 194-210. Los posicionamientos del entonces Ministro Sr. Solchaga Catalán se hicieron públicos en el diario «El País», del día 5 de octubre de 1993, con el artículo *El debate en el seno del PSOE*, y el día 7 de octubre de 1993, *Intervencionismo y poderes públicos. El mercado del suelo*; los posicionamientos del Ministro Sr. Borrell Fontelles tuvieron como referencia los artículos publicados los días 20 y 21 de octubre de 1993: *El planeamiento urbanístico I. El suelo: política y mercado, y II. El interés general y los particulares*.

(9) Por Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente se constituyó la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, con la misión de analizar la situación actual de la problemática del suelo en España y proponer posibles líneas de avance respecto del vigente marco normativo estatal y autonómico, y por Orden de 3 de enero de 1994 se designan sus miembros, «BOE», 11 de enero de 1994.

(10) Declaraciones del Presidente del Tribunal, Sr. Fernández Ordóñez, en el diario «El País» del día 29 de diciembre de 1994, replicadas por el Director General para la Vivienda, el Urbanismo y la Arquitectura, Sr. Carreras Moysi, en el mismo diario, el 16 de enero de 1995, con el artículo: *Reformas estructurales. El debate sobre la legislación del suelo*.

En el sustrato del conflicto coexisten los complejos problemas de un modelo institucional imperfecto que proyectó su indefinición y sus contradicciones sobre unos mecanismos económicos que, en coherencia con los compromisos del Estado español con la Unión Europea, debían regir el proceso institucional y que, en contraste, pueden ser relativizados, aún en mayor medida, como consecuencia de la perturbadora recreación de títulos competenciales neocentralistas en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, desviación que contribuye a relativizar las Recomendaciones de la Comisión de Expertos y que alimenta el histórico y, al parecer, prospectivo, conflicto competencial.

En la desarmonía institucional subyacen los factores dicotómicos que marcan la, a su vez, realidad dual de lo público y de lo privado, tributo a la dialéctica que condiciona la acción pública sobre el territorio desde su incidencia privada y, en simultáneo, condiciona el desarrollo de las actividades privadas sobre el territorio desde la incidencia de las políticas públicas.

A la dialéctica dual de lo público y lo privado en materia de suelo, se agregan los factores duales —registrados, con oportunidad, en el Dictamen de la Comisión de Expertos— de los que derivan tensiones y dificultades operativas, como es la interrelación entre el momento normativo o de programación y el momento de gestión; los condicionantes entre los factores presupuestarios y los factores financieros; la conexión entre los componentes reglados y las variables discrecionales; la contraposición entre la transparencia y el ocultismo; la contraposición dinámica entre el urbanismo y los espacios naturales, o del urbanismo y la ordenación territorial; de los espacios centrales y de los periféricos; de los contenidos municipales y supramunicipales..., condicionantes metodológicos que marcan a los agentes privados y a los agentes públicos que operan sobre el suelo, que ofrecen explicación a las tensiones operativas que marcan a este complejo sector y que, como factor superador de contradicciones, tiene en la opción dirimente de la previa coherencia del sector público una tan específica como ineludible alternativa.

La opción superadora de contradicciones, que está ciertamente condicionada por la pluralidad institucional de la descentralización, requiere reparar en el relevante dato de tener que configurar una alternativa superadora de los criterios organizativos centralizados y regida por el objetivo de adecuar la gestión de los asuntos públicos a la mejor satisfacción de las necesidades sociales. Por ello, no puede incurrir en la disfunción de la que precisamente tiene que distanciarse, y debe procurar evitar que la pluralidad institucional pública, que propicia la opción descentralizadora, se vuelva en contra de la mejor

adecuación a las demandas de la sociedad, para lo cual debe actuar como un conjunto institucional vertebrado, coherente y vinculado en sus objetivos por el logro de mayores niveles de eficacia.

En el marco institucional descentralizado, la metodología de la colaboración, cooperación, coordinación, preconditiona el coherente resultado en la acción interadministrativa, de tal modo que las actividades públicas sobre el territorio son el más completo banco de pruebas para apreciar la coherencia en la vertebración de las piezas institucionalmente descentralizadas.

Las opciones que en este específico ámbito diseñan las Recomendaciones de la Comisión de Expertos están avaladas por ser la Comisión una afortunada síntesis gráfica de la pluralidad social y de la descentralización institucional.

II. LAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS URBANAS Y DE SUELO PROPUESTAS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO

La mejora de las políticas públicas urbanas aglutina el conjunto de reflexiones y recomendaciones que contiene el informe de los expertos; el sector privado no es objeto de las indiscriminadas valoraciones negativas de la Ley 8/1990, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Las Recomendaciones integran a los agentes privados, con el equilibrio que deriva de su condición de factor determinante del proceso urbanístico, como promotor o consumidor de la actividad urbanística, sobre el que inciden los efectos de los aciertos o desaciertos del sector público; de los efectos distorsionadores en el ámbito empresarial de la promoción y, en el ámbito del mercado inmobiliario, con sus efectos inducidos sobre la generalidad de los ciudadanos.

La limitación del informe de los expertos a la valoración de las políticas públicas en el ámbito urbanístico y la eliminación de referencias valorativas sobre el sector privado, parece querer dar por cerrado el duro esquema operativo preconstitucional, que justificó el mandato a los poderes públicos del artículo 47 de nuestra Constitución para impedir la especulación, y entra en la distendida consideración de las políticas públicas urbanísticas que, cuando concurre en ellas un defectuoso diseño o una desafortunada materialización, pueden ser un determinante factor de perturbación para el sector privado que opera, desde claves empresariales, en el ámbito urbanístico. Las políticas públicas también pueden condicionar de modo negativo ese interés general requerido por el mandato constitucional,

incluso con la inversión de las premisas en las que se asentaron las previsiones constitucionales.

Con sutileza, no carente de la necesaria contundencia, las recomendaciones evalúan de modo negativo la reciente legislación urbanística y la política pública urbana y, específicamente, la política de suelo. En contraste con la estéril rigidez de la Ley 8/1990, erráticamente orientada a las evaluaciones valorativas del sector privado, que no ha sido útil para excluir licenciosas actividades públicas hacia la simple actividad especulativa que constitucionalmente se suponía era tendencia peculiar del sector privado (11), la flexibilidad en los instrumentos normativos y la comprensión para quien genera bienes para el mercado y la consecuente riqueza, marcan la inevitable corrección de rumbo.

La detección de los factores de perturbación públicos se configura como el elemento de reflexión determinante que articula las Recomendaciones:

1. *Revisión de la normativa urbanística como primera línea de acción pública que preconditiona los diseños de la actividad pública y que supeditan la actividad del sector privado*

La evaluación que la Comisión realiza de la normativa y de la gestión urbanística no es positiva: «Nuestro urbanismo se ha venido centrandó en las funciones de control del espacio urbano y de su proceso de formación y no ha sido utilizado suficientemente como instrumento de acción positiva para la generación de la ciudad. El urbanismo ha sido con frecuencia insensible a los factores que conforman el mercado de suelo y, con demasiada frecuencia, los planificadores han tenido excesiva confianza en su capacidad de predecir y determinar el futuro» (12).

Desde este diagnóstico se articula una propuesta que opera con el modelo de Plan General y de Programa Plurianual de Actuación. El Plan General de Ordenación Urbanística pasaría a ser una marco estable y ampliamente consensuado de definición de los elementos

(11) Remito, como inicio de una impensable y lamentable secuencia, que ha deteriorado el prestigio de las instituciones y actividades públicas, a los datos aportados por el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 27 de febrero de 1992, en relación con el Dictamen de la Comisión de Investigación de todos los extremos referidos a la compra de terrenos por parte de Renfe o de su filial Equidesa para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias en San Sebastián de los Reyes y Alcobendas, «Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados», IV Legislatura, Serie E, 13 de febrero de 1992, núm. 190, págs. 1-94.

(12) Punto 2.2 de las Recomendaciones.

esenciales que conforman la ciudad, un instrumento de política urbanística abierto a la realidad del mercado, que acoge las iniciativas privadas congruentes con el modelo de Plan (13). El Programa Pluri-anual de Actuación constituiría, en el marco del Plan General, el instrumento de acción del gobierno municipal en materia de suelo, se adaptaría a las coyunturas cambiantes de las demandas de suelo y ofrecería específica respuesta a la alternancia política municipal (14).

La Comisión propone unificar el régimen y las determinaciones de los suelos urbanizables, que incorporarían la diferenciación entre las zonas de desarrollo preferente y los suelos urbanizables opcionales, con desaparición de los programas de actuación urbanística y con equiparación entre suelo urbano y urbanizable cuando es objeto de reurbanización global, con homogeneización del régimen de todos los suelos aún no urbanizados (15).

Las Recomendaciones hacen una valoración negativa de la rigidez de los plazos como elementos determinantes del Plan y consideran necesario «eliminar el carácter del Plan como fuente de atribución a los propietarios de suelos urbanizables del derecho a urbanizar en un plazo que, ante las dificultades para ser concretado razonablemente en el propio Plan, queda en la práctica indefinido» (16).

El criterio expuesto conlleva la reforma de la rígida configuración de las fases que pretendían articular el derecho a lo edificado en la Ley 8/1990, y tiene efectos inducidos en la simplificación del «aprovechamiento urbanístico», que se distancia de las referencias medias o tipo que le han precedido.

Las propuestas que la Comisión realiza para el aprovechamiento urbanístico eluden el irresoluble teorema de la equidistribución en la globalidad del Plan, referencia en la directa previsión del Plan el aprovechamiento en los suelos no urbanizados y remite a la legislación establecer el porcentaje del aprovechamiento objetivo del sector que puede ser incorporado a la propiedad del suelo tras su urbanización (17).

(13) Puntos 2.3 y 2.5 de las Recomendaciones.

(14) Puntos 2.3 y 2.6 de las Recomendaciones.

(15) Punto 12.A y 2.7 de las Recomendaciones.

(16) Punto 2.7 de las Recomendaciones.

(17) Esta propuesta registra el mayor número de votos particulares del Dictamen, con opciones que pretenden resituar en el 90 por 100 el aprovechamiento, mediando en exclusiva la urbanización del suelo urbanizable, las que postulan situar en el 100 por 100 el efectivo aprovechamiento en suelo urbano, y las que sugieren también la vía fiscal para evitar la repercusión directa en el precio final del producto (puntos 53 y 54 de las Recomendaciones y Propuestas minoritarias núms. 44 a 46).

2. *Convergencia en las previsiones territoriales de las Administraciones actuantes*

Los principios de colaboración, cooperación, coordinación y la resultante de la concertación entre las diversas Administraciones públicas en sus acciones sobre el territorio, son objeto de particular atención en las Recomendaciones de la Comisión de Expertos. Expresan precisos criterios en respuesta a lo que es calificado como «la absoluta heterogeneidad de los procesos urbanos que se desarrollan en nuestro país y la variedad de objetivos políticos concretos que guían la gestión urbanística de las diversas Administraciones públicas» (18).

La Comisión constata los condicionantes del marco constitucional: pluralidad de Administraciones, que califica como independientes, con competencias compartidas, y unas políticas urbanas que, dentro de un marco estable, cambian y evolucionan como consecuencia de la alternancia en el gobierno de las instituciones democráticas y la carencia de una planificación determinante de la actividad económica privada (19).

La pluralidad de Administraciones intervinientes tiene como primer elemento de vertebración la necesidad de atender a lo que es calificado como función esencial del Plan, que la Comisión sintetiza en: la definición de los elementos, actividades y actuaciones territoriales estructurantes que configuran el modelo urbano, que demanda la compatibilización regional, con las estructuras de desarrollo local, de los sistemas generales, de las zonas de preferente desarrollo, la determinación de los ámbitos y elementos urbanos a proteger y remodelar, los posibles escenarios de desarrollo...

En el ámbito de la metodología expuesta, el Plan se distanciaría de su actual función de programar suelo, lo que no excluye que su aprobación pueda ser simultánea a la de un programa, y estaría regido por el objetivo de definir «la estrategia de crecimiento y transformación urbana de la ciudad» con determinación de los ámbitos de actuación preferente y la concreción de las infraestructuras y equipamientos necesarios para la materialización de tal estrategia (20).

La necesaria compatibilización de los referentes regionales con los locales tiene el punto intermedio de las competencias supramunicipales para las que la Comisión recomienda que «deben concretarse

(18) Punto 2.8 de las Recomendaciones.

(19) Punto 2.A.2 de las Recomendaciones.

(20) Punto 2.A.7 de las Recomendaciones.

en el planeamiento territorial»: considerando que éste es imprescindible en todos los ámbitos pero, especialmente, en los metropolitanos, donde debiera definir y con carácter vinculante: «A) Los elementos fundamentales para la organización y estructura del territorio, específicamente materializados en los siguientes sistemas: El Sistema de Espacios Libres, que debe incorporar la protección de los recursos hidrológicos, agrícolas y forestales e integrar los valores paisajísticos; el Sistema de Transporte; el Sistema de Infraestructuras; el Sistema de Equipamientos; el Sistema de Dotaciones. B) Los criterios de armonización de los Planes municipales, con específica referencia al dimensionamiento del suelo urbanizable. C) Las políticas y las acciones sectoriales con mayor incidencia territorial. D) El resto de las determinaciones necesarias para definir los intereses supralocales» (21).

A estos efectos la Comisión propone que el planeamiento municipal sea formulado por las Comunidades Autónomas y sea gestionado por ellas mismas o por órganos de carácter comarcal (22), recomendación coherente con el marco normativo estatal y autonómico que ha polarizado hasta el momento la dinámica territorial en los municipios, soslayando sus interrelaciones e incorporando los efectos inducidos de disfunciones que, propiciadas por criterios de actuación municipal, no han tenido inconveniente en ir contra el hecho socioeconómico de coherentes realidades metropolitanas, perturbando, desde el exclusivismo de decisiones municipales, la proyección de las realidades de hecho que son los espacios territoriales metropolitanos, en detrimento de las oportunidades de desarrollo que precisamente la acción de las Administraciones tiene el deber de potenciar y no de obstaculizar o invalidar.

3. *Soslayar los condicionantes estructurales producidos por una división territorial municipal disfuncional y perturbadora en los efectos de su gestión administrativa, que requiere ser superada mediante la modificación de los mapas municipales o desde la configuración de instituciones supramunicipales*

La Comisión es especialmente contundente en su recomendación de «Estudiar, debatir y en su caso potenciar la reordenación del mapa municipal, especialmente en los ámbitos metropolitanos, bajo el criterio de evitar la atomización y duplicidad de Administracio-

(21) Punto 2.A.3 de las Recomendaciones.

(22) Punto 2.A.24 de las Recomendaciones.

nes» (23), reflexión inducida por constatar serias dificultades de aplicación de la legislación urbanística en los casi 5.000 municipios de menos de 900 habitantes en donde, en la situación actual, se estima es prácticamente imposible desarrollar una gestión urbanística y territorial adecuada a los objetivos de protección de su medio natural y urbano que, con frecuencia, es altamente valorable (24).

No se puede ocultar que la alternativa, siempre traumática de la reordenación, puede ser suplida por las fórmulas de colaboración, cooperación y coordinación que tienen, en la legislación básica de régimen local y en los desarrollos autonómicos de que ha sido objeto, precisas figuras para integrar servicios y precisar estrategias conjuntas que potencien alternativas coparticipadas y corresponsabilizadas que, en su articulación, mediante la formalización institucional de las mancomunidades, los consorcios o las comarcas, o a través de la concreción de las alternativas estratégicas de la programación territorial, pueden enriquecerse a través de las aportaciones de cada parte al conjunto institucional u operativo.

4. *La revisión del ejercicio de las competencias administrativas, integrando los principios de subsidiariedad, eficacia y coordinación*

La complementariedad entre la necesidad de operar con criterios supramunicipales y la propuesta para que, en su caso, se remodele el mapa municipal, tiene continuidad en la funcionalidad de operar con el principio de subsidiariedad institucional, que permite potenciar el ámbito competencial del municipio, en el conjunto integrado y coherente de Administraciones públicas, excluyente de desviaciones neocentralistas regionales y de las perturbaciones a que puede propender el autonomismo exclusivista municipal.

En esta línea opera la propuesta de la Comisión al considerar la coordinación interadministrativa y vincularla a la necesaria aplicación del principio de subsidiariedad que interconecta con los de eficacia y coordinación (25), interconexión que es interdependiente de las fórmulas de integración institucional preconsideradas y de los correlativos procedimientos públicos.

(23) Punto 2.A.4 de las Recomendaciones.

(24) Punto 2.A.24 de las Recomendaciones.

(25) Punto 2.A.17 de las Recomendaciones.

5. *Precisar los principios normativos que homogeneicen la regulación del uso y destino de los inmuebles públicos con respeto a los principios básicos que contienen las Recomendaciones*

El diseño de políticas públicas de suelo, con específicas previsiones para materializar Programas Municipales de Suelo, cuya ejecución se prevé mediante actuaciones concertadas con las Administraciones Autonómicas y General del Estado (26), está condicionado, como aprecia la Comisión, por la propuesta según la cual «En todo caso deben propiciarse las modificaciones legislativas destinadas a homogeneizar la regulación del uso y destino de los bienes inmuebles de las Administraciones públicas y de los organismos y empresas de ellas dependientes en orden al respeto y cumplimiento de los principios básicos señalados en las presentes Recomendaciones» (27).

En esta específica propuesta, que trasciende el carácter de Recomendación por precondicionar el conjunto de las Recomendaciones de la Comisión, subyace la errática derrota patrimonialista que ha lastrado la política de patrimonios públicos, que ha llegado a erigir a cada responsable político o administrativo en un pequeño o gran especulador, dependiendo de la entidad de lo incorporado o segregado del mercado, y que ha contribuido activamente a unas tensiones en los precios que se sitúa en las antípodas de las previsiones constitucionales, de la lógica conceptual del dominio público y de la teleología de la acción pública, que demanda retornar a los coherentes principios de la preconstitucional Ley de Patrimonio del Estado para neutralizar prácticas postconstitucionales que pueden afectar seriamente a la coherencia y a la misma estabilidad del modelo constitucional. La discreta llamada de la Comisión es coherente con las elusorias conclusiones adoptadas por las Comisiones de Investigación del Congreso de los Diputados (28) y con la inexplicable demora en

(26) Puntos 2.C.32-36 de las Recomendaciones.

(27) Punto 2.C.37 de las Recomendaciones.

(28) La lectura del referido Dictamen de la Comisión de Investigación sobre la compra de terrenos por parte de Renfe o de su filial Equidesa para financiar determinadas infraestructuras ferroviarias en San Sebastian de los Reyes y Alcobendas, permite apreciar la contradictoria asimilación, entre el descontrol procedimental que constata en las conclusiones, Conclusiones 6.^a y 7.^a, y las medidas que propone. Conclusión 8.^a, que requieren recuperar el necesario rigor, no incompatible con la eficacia, la eficiencia y efectividad, que demanda la conservación e integración de los patrimonios públicos en las políticas de suelo. Vid. «Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados», Serie E, 13 de marzo, núm. 190., cit., págs. 22-23. La línea de solución, al margen de pactos parlamentarios que obligan a recordar la imagen del doble ocho de la terminación convencional del procedimiento de la Ley 30/1992, parece mejor orientada por las Conclusiones del voto particular mantenido por el Grupo Parlamentario Popular: «El Derecho no es un límite a la eficacia del poder público, sino el medio más idóneo para evitar que quienes encarnan el poder

la tramitación parlamentaria de la reforma de la Ley de Contratos del Estado (29), muestra de distanciamiento institucional de los hechos que ha entregado el protagonismo de la dinámica institucional a los medios de comunicación con un preocupante deterioro del marco jurídico, político e institucional.

6. *Precisa atención a las exigencias de la gestión del Plan*

El proceso de planeamiento, orientado por los criterios de simplificación, flexibilidad y agilidad, requiere integrar nuevos procedimientos de gestión y, en esta línea, concurren las Recomendaciones de la Comisión que proponen la reducción de etapas y el acortamiento de plazos, tanto en la tramitación de los instrumentos de planeamiento como en los de su ejecución; la simplificación de los sistemas de compensación y cooperación; el desarrollo de los sistemas informáticos de apoyo a la formulación y gestión del planeamiento que debe permitir trasladar, con una gran rapidez, a todos los documentos las modificaciones que surjan de las aprobaciones provisionales y definitivas (30).

Las propuestas expresadas muestran que lo que el sentido común exige puede ser una aportación sustantiva para las deterioradas técnicas de gestión pública, reflexión que demanda el complemento de recordar que aún están por atender las alternativas que la Ley 30/1992 encomendó al Gobierno de la nación a efectos de articular un sistema informático para el conjunto articulado de las Administraciones (31), del mismo modo que demandaría evaluar la efectiva contribución a la gestión del urbanismo de las Gerencias, problemática que no es objeto de explícito tratamiento por la Comisión (32), pero que sí propende a la implícita conservación de las fórmulas gerenciales que no tienen más referencia que la propuesta de articular la responsabilidad en las decisiones en el ámbito de la interrelación Alcaldía-Comisión de Gobierno-Gerencia con previsión de una posterior información al Pleno municipal (33) y, de modo complementa-

traspasen—como en este caso— la línea que separa las prerrogativas del Estado de la delincuencia corrupta no evitada desde los despachos oficiales» «BOC», cit., pág. 81.

(29) Arrastrada desde la precedente Legislatura y que casi alcanza el ecuador de la V Legislatura para su publicación, Ley 13/1995, de 18 de mayo, «BOE», 19 de mayo.

(30) Punto 2.A.11 de las Recomendaciones.

(31) Artículos 38.b), 45.2 y Disp. Final Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

(32) Una reciente crónica de lo que han sido las Gerencias de Urbanismo en el período 1964-1994, en la publicación de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Madrid: *Encuentro de Gerencias Municipales de Urbanismo*, Madrid, 1994.

(33) Punto 2.A.20 de las Recomendaciones.

rio, al pronunciarse sobre la habilitación directa o indirecta de la ejecución pública del planeamiento (34).

7. *La integración del urbanismo en la política de espacios naturales y de ordenación territorial*

El carácter sectorial de la Comisión, vinculada en sus Recomendaciones por el hecho urbano, sustrae la posible interrelación de factores, pero no es ello óbice para que en la configuración alternativa de la que es objeto el Plan General, se proponga la necesidad de realizar estudios específicos de impacto paisajístico, en condición de requisito previo al planeamiento urbanístico y a la definición de volúmenes, y se recomienda, de modo específico, que «el Plan General debería definir las cuencas paisajísticas que deban ser objeto de una especial atención» (35). Esta propuesta está complementada con la consideración de la preservación de los valores naturales y agrarios del territorio, como una de las funciones esenciales del planeamiento urbano, a cuyo efecto recomienda «el logro de una estabilidad en las clasificaciones de los suelos urbanizables protegidos (por un período mínimo del orden de diez años) que favorezca la conservación de los usos rústicos, agrarios y forestales al hacer disminuir las expectativas de posteriores reclasificaciones» (36).

La integración de las opciones urbanísticas en estrategias metropolitanas aconseja la adopción de medidas que limiten el impacto ambiental de la ocupación excesiva de suelos rústicos y que la legislación urbanística estudie la oportunidad de incorporar la recuperación ambiental como parte de las cargas derivadas de la acción urbanizadora (37), punto que es sintomático de las conexiones del urbanismo, inescindible, si integra el valor calidad de vida, de un entorno urbano respetuoso con el medio natural en el que necesariamente tiene que integrarse con armonía. De este modo el urbanismo podría ensamblarse con la metodología de la ordenación del territorio, en coherencia con las propuestas contenidas en las Resoluciones del Parlamento Europeo sobre una política concertada de ordenación del territorio y sobre una política comunitaria de ordenación del territorio: Europa 2000 (38).

(34) Punto 2.A.14 de las Recomendaciones.

(35) Punto 2.F.72 de las Recomendaciones.

(36) Punto 2.A.75 de las Recomendaciones.

(37) Punto 2.A.76 de las Recomendaciones.

(38) Resolución de 26 de octubre de 1990. A3-245/90, «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» de 26 de noviembre de 1990, núm. C. 295/652, y Resolución de 16 de septiembre de 1992, A3-0253/92, «DOCE», 2 de noviembre de 1992, núm. C 284/75.

8. *La alternativa de un coherente marco referencial público precondiciona la consideración del sector privado*

La consideración del sector privado es objeto de la equilibrada alternativa de pretender configurar un marco referencial público en el que el sector privado pueda operar con la necesaria seguridad. En esta línea inciden las Recomendaciones que postulan:

- a) *La configuración de los procedimientos y de los compromisos administrativos desde estrictas reglas de publicidad, transparencia y participación que hagan permeable el modelo urbano establecido por la colectividad a las iniciativas particulares.*

La publicidad del planeamiento y la transparencia y participación pública en su formulación y ejecución son definidos como principios esenciales que el Informe de la Comisión vincula tanto a la formulación del Plan como a su posterior ejecución, y enfatiza su trascendencia desde la doble perspectiva de asegurar el control efectivo de los ciudadanos sobre las condiciones de su entorno inmediato y de generar un marco de seguridad jurídica que facilite la actividad de los agentes públicos y privados (39).

La necesidad de transparencia en los procedimientos se expresa también en la posible determinación por las partes de los costes exteriores de urbanización del suelo y de ejecución de los sistemas generales mediante el desarrollo procedimental de unos criterios fijos de asignación que permitan el cumplimiento del principio de justa imputación de los costes del proceso urbanizador (40). La voluntad de ajuste a costes es parte de la «Permeabilidad del modelo urbano establecido por la colectividad a las iniciativas particulares» (41), principio que es enunciado por el Informe, mediante la incorporación de alternativas que sustituyen los recelos ante las iniciativas particulares, que orienta la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990, por la fluida interrelación de las iniciativas particulares con las previsiones de la legislación urbanística y de los Planes.

(39) Punto 21.A de las Recomendaciones.

(40) Punto 53 de las Recomendaciones.

(41) Apartado B de las Recomendaciones.

El uso del término «particulares» se realiza con el sentido omnicomprendivo de integrar en él a todo agente con iniciativa en el proceso de materialización del modelo urbano establecido por la colectividad y, en este sentido, se distancia de la condición de ser o no propietario del suelo (42), precisión innecesaria desde una perspectiva conceptual y sistemática de la normativa urbanística y que pretende expresar la voluntad de dinamizar la efectiva materialización de los modelos urbanos, operando con la cautela de que, en todo caso y en igualdad de condiciones, se reconoce la prioridad de los propietarios del suelo urbano sobre otros promotores.

La efectiva integración de los particulares en el proceso urbanístico está condicionada por su adecuación al modelo urbano establecido por la colectividad y de su efectiva integración depende el mismo modelo urbano, mutua interacción que obliga a un modulado equilibrio entre ambas partes de la relación. En este punto, el Informe de la Comisión se distancia de apriorismos y se pronuncia sobre lo que pueden ser los términos de una relación contractual, más afín a la mutua complementariedad que orienta los pliegos de condiciones en las técnicas de contratación que al establecimiento de premisas de inexcusable cumplimiento.

Los requisitos de racionalidad económica y calidad urbana marcados en la Ley y en el Plan, exigen, en el caso de que se refieran a zonas urbanizables opcionales, que no conlleven demandas extemporáneas y desproporcionadas de nuevas infraestructuras o equipamientos que no sean concordantes con los previstos en el Programa Plurianual de Actuaciones. Estas son las moduladas exigencias que se demandan de los promotores y que presentan la virtualidad de aportar un marco definido que, por efecto de la sencilla interlocución de la Administración municipal con el promotor, ofrece una seguridad jurídica que no aportan los mecanismos jurídicos cuando se asientan en mandatos administrativos unilaterales orientados por el recelo ante un sector privado, en el que concurre la circunstancia de ser inescindible del ámbito público y de las políticas públicas.

No cabe la segregación del ámbito público de las iniciativas privadas, perspectiva ausente de la Ley de Reforma y Valoraciones del Suelo de 1990. Sus excesos en la regulación han conformado un marco de inseguridad jurídica, como consecuencia de la complejidad sino imposibilidad técnica de llegar a materializar sus mandatos, como ejemplifican sus deseos de equidistribución con proyección sobre todo el ámbito del Plan a través del aprovechamiento tipo, o por no integrar el factor mercado, en la inestable escala que permitiría

(42) Punto 27.B de las Recomendaciones.

llegar a materializar el derecho a lo edificado. Este derecho podría ser identificado con la sublime cima a la que podían acceder los que, con voluntarismo templario, están dispuestos a asumir las incertidumbres de un laberinto alimentado por las incertidumbres de un planeamiento que, en su objetivo final, de hacer la foto fija de lo que la ciudad tenía que ser, ha contribuido a dejar demasiadas incertidumbres en el camino. En la misma línea inciden los defectos en la gestión administrativa, alimentados por muy diversos factores, que van de las carencias en la hacienda municipal, a las incertidumbres que propician los entes instrumentales de gestión, sin descartar las consecuencias inducidas por los defectos técnicos del propio planeamiento..., factores que desembocan en el resultado de la inseguridad jurídica, que soslayan los mecanismos de certidumbre que debe aportar la determinación del modelo de ciudad, que corresponde precisar, en sus elementos esenciales, al Plan, desarrollado por los correspondientes programas plurianuales de actuación.

El Informe diseña el procedimiento de aceptación de las iniciativas de urbanización, con precisión de los requisitos normativos de racionalidad económica y calidad urbana, que singulariza en: dimensión suficiente para asegurar que los residentes puedan tener todos los servicios y equipamientos locales necesarios; valoración de los usos para evitar los riesgos de generar áreas urbanas sin los niveles de diversidad necesarios para satisfacer una vida urbana de suficiente calidad; participación en la financiación de los sistemas generales con aseguramiento de las conexiones con las redes viarias y de servicios; garantía a los residentes en el acceso a los servicios urbanos supralocales; evaluación del sistema de transporte; análisis de la incidencia de la promoción sobre los ingresos municipales, con desglose de los servicios que puedan ser prestados por el Ayuntamiento y los que pudieran ser prestados por una entidad de conservación, y análisis de los efectos ambientales de la promoción urbanística (43).

Tres preocupaciones complementarias expresa el Informe: hacer efectiva la disciplina urbanística en los suelos no urbanizables próximos a la ciudad consolidada, para evitar los factores de bloqueo de la acción urbanizadora en el entorno de las ciudades (44); soslayar el equilibrio en la incidencia de las cargas económicas que deriven de la ejecución de los sistemas generales (45), criterio económico que se complementa con la constatación de que la acción urbanizadora requiere canales de financiación adecuados con específica respuesta a

(43) Punto 28.B de las Recomendaciones.

(44) Punto 29.B de las Recomendaciones.

(45) Punto 30.B de las Recomendaciones.

los avales necesarios para las operaciones que traten de generar bolsas de suelo que den respuesta a los ciclos alcistas de la demanda (46).

La sencillez es el factor común a todas las propuestas, carentes de cualquier desviación esotérica o taumatúrgica, incardinada en los problemas de gestión de un modelo de ciudad, en el que, desde las premisas de procedimientos públicos, transparentes y participados, se tienen que implicar las Administraciones públicas y los agentes socio-económicos mediante relaciones de mutua colaboración y complemento, que ponderen con equilibrio los aspectos económicos de inversores y Ayuntamiento hasta el extremo de detallar los servicios prestados por el ente municipal y cuáles, en su caso, deben corresponder a la entidad urbanística colaboradora. Este reparto de funciones contribuye a cortar la dinámica de incondicionado cargo a los presupuestos públicos de costes que la racionalidad demanda que sean evaluados en función de los beneficiarios y por ellos mismos gestionados y asumidos, factor de racionalidad en lo económico, que contribuye a paliar los problemas de tipo financiero, enturbiados por una gestión municipal que ha referenciado en el urbanismo y en su instrumentalización tributaria la solución a los problemas de la hacienda municipal, y que llega a ser un factor de perturbación de la gestión urbanística y a generar el resultado de un deficiente urbanismo.

Todas las opciones propuestas propenden a procedimientos públicos y transparentes de continua interlocución particulares-Ayuntamientos que encontrarán, en su inicial diversificación, los inmediatos factores de normalización, y los métodos para su fluido trámite, con enriquecimiento de la gestión urbanística desde la funcional casuística. Esta metodología contribuye a recuperar la racionalidad perdida por efecto de la rigidez axiomática de premisas conceptuales, que no han sido capaces ni de asimilar al inversor ni de entender ni atender las necesidades de los vecinos, y han fracasado como concepto y metodología.

- b) *La publicación íntegra en los Boletines Oficiales de las determinaciones del planeamiento general y la organización de los registros públicos de planeamiento general y el desarrollo de los programas plurianuales de actuación.*

Estas propuestas (47) ofrecen apoyo instrumental a los principios de publicidad, transparencia y participación pública. Son una espe-

(46) Punto 31.B de las Recomendaciones.

(47) Punto 21.A de las Recomendaciones.

cífica alternativa a la insatisfactoria situación que ofrecían las normas sobre publicidad en los Boletines, resuelta en su problemática jurídico-formal por la modificación del artículo 70.2 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local (48), perspectiva que no puede hacer olvidar que el problema de fondo conecta con la falta de efectivo cumplimiento de las previsiones que, al regular la publicidad de los Planes, establece la correlación con su efectiva consulta por cualquier persona en el Ayuntamiento del término a que se refieran (49), para cuya virtualidad se requiere la voluntad política de organizar las dependencias de urbanismo con el criterio de la exposición permanente del planeamiento del municipio y con la consecuente sensibilidad a la divulgación, a la participación y al seguimiento ciudadano de la actividad urbanística, en coherencia con el reconocimiento de acción pública para la observancia de la legislación urbanística (50).

c) *Integración de la actividad pública en el mercado con la organización por las Administraciones de observatorios administrativos sobre el estado de los mercados, con la lógica relativización de reglas rígidas sobre valoraciones de suelo.*

La opacidad que los Planes han tenido para el agente privado que opera en el ámbito urbanístico es simultánea a la que el mercado de suelo y vivienda presenta para la Administración urbanística. La permeabilidad de los instrumentos de planeamiento al sector privado y a la participación y seguimiento ciudadano, tiene las alternativas expresadas en los dos puntos que preceden, que, a su vez, tiene secuencia y complemento en la necesaria adecuación de la actividad administrativa a la realidad del mercado.

El conocimiento de la realidad del mercado es un prerrequisito para las políticas públicas de suelo y para el diseño de adecuadas respuestas requeridas por los desajustes en cantidad, precio y localización. Esta constatación de la Comisión incorpora la recomendación a las Administraciones para crear observatorios que comprueben la evolución de la gestión del planeamiento, la concesión de licencias y las características de la oferta y la demanda, distinguiendo

(48) Ley 39/1994, de 30 de diciembre.

(49) Artículo 133 RDL 1/1992, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

(50) Artículo 304 RDL 1/1992, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

venta y alquiler, y obra nueva y segunda mano (51). En estas propuestas está implícito el distanciamiento de la rígida técnica procedimental de la Ley 8/1990, y su alternativa de reforma desagregada del mercado, y que, de modo simultáneo, perturba y distorsiona el mercado y desacredita la actividad pública en el ámbito urbanístico, con el efecto de desautorizar los instrumentos y las técnicas de programación urbanística.

La propuesta de crear los necesarios órganos de estudio que permitan concretar los datos que definen el mercado de suelo y vivienda, hacerlo objeto de evaluación y del adecuado seguimiento a efectos de valorar tanto las fluctuaciones que por su propia dinámica pueda tener como las producidas por la acción de las políticas públicas, supone operar con criterios organizativos y operativos, hasta ahora ajenos a las técnicas organizativas de nuestras Administraciones, incluso en sus formas de Gerencias de Urbanismo. La utilidad de estas alternativas es difícil de relativizar en un ámbito como el urbanístico, donde las exigencias de la economía mixta se expresan con particular fuerza y donde la capacidad conformadora del mercado que tiene la acción administrativa en el urbanismo exige tener presente, para poder operar con la necesaria efectividad, los datos propios del mercado sobre el que se pretende actuar. Esta metodología operativa conferirá autoridad a los diseños urbanísticos públicos y satisfacción a los agentes inmobiliarios privados, que podrán operar con la certidumbre de que sus iniciativas empresariales y sus inversiones encajan en un mercado, en el que podrá ser particularmente efectiva la acción urbanística pública en el ejercicio de sus competencias de corregir las disfunciones y diseñar a medio y largo plazo opciones de futuro. El resultado último debiera estar en la satisfacción para el destinatario final del producto vivienda, como demanda social, que muestra, de modo inapelable, el equilibrio o los desequilibrios del mercado inmobiliario y de la acción pública que en torno a él se vertebra.

La base de datos que pretenden hacer posible los observatorios propuestos es la referencia operativa, tanto para la decisión administrativa como para la decisión privada de inversión, y en su estructura organizativa y en su metodología operativa deben converger tanto las bases documentales y estadísticas públicas como las empresariales o financieras, con ello se ofrecería la práctica de concertación y de racionalidad en la aplicación de medios, que requieren las opciones y decisiones urbanísticas.

(51) Punto 40 de las Recomendaciones.

Las propuestas de programación flexible y deslizante pasan en su viabilidad por la eficaz operativa de estos observatorios, sin cuya evaluación y valoración secuencial de datos, no es posible prever desviaciones o disfunciones y reaccionar en tiempo y forma para soslayar la perturbación de sus efectos o para rediseñar, de modo coparticipado y corresponsabilizado con los agentes privados, los reajustes que las eventuales disfunciones puedan exigir.

Desde el punto de vista de las relaciones interadministrativas y de la necesaria coordinación de sus acciones, las bases de datos que tienen que incorporar los observatorios están llamados a ser el más eficaz de los instrumentos para decidir, con la adecuada garantía de racionalidad, propuestas o demandas precisas y cuantificadas.

d) *La permeabilidad del modelo urbano establecido por la colectividad a las iniciativas particulares.*

En este enunciado, que intitula el punto B de las Recomendaciones, se sintetiza la receptividad del sistema público de diseño y gestión del urbanismo a las iniciativas privadas, con una precisión tan significativa como es expresar la correlación entre el modelo urbano y la colectividad, y precisar que el modelo urbano debe ser el establecido por ésta, factor referencial comunitario que contribuye a matizar los efectivos contenidos del sistema público urbanístico mediante una indeslindable interrelación con las iniciativas particulares gestadas en el ámbito de la comunidad sobre la que se proyecta y de la que tiene que retroalimentarse.

Las propuestas que la Comisión de Expertos presenta bajo tan significativo epígrafe tratan de responder a problemas muy específicos pero también muy significativos de los factores de distorsión que afectan tanto a las actividades privadas como a las administrativas.

Se expresa la necesidad de que en la ejecución de los sistemas generales se asignen los costes con criterios objetivos que no hagan económicamente inviable su desarrollo (52), preocupación respetuosa con los habituales conceptos urbanísticos, que soslaya el término infraestructuras, pero que contribuye a sintentizar la problemática de las distorsiones que produce el defectuoso diseño normativo de los sistemas generales.

La misma problemática se reproduce en la propuesta de compensar los sobrecostes de la urbanización interna de un sector, incorporando la posibilidad de que pueda implicar la renuncia por parte del Ayuntamiento a las cesiones de suelo en donde se ubique su partici-

(52) Punto 30 de las Recomendaciones.

pación en el aprovechamiento urbanístico del sector, exoneración de cesiones de aprovechamiento (53), que debieran ser motivadas por el correspondiente Ayuntamiento, y que ilustran sobre la necesaria relativización de las rígidas premisas de la Ley 8/1990 que alimentan las disfunciones en la gestión urbanística.

La previsión de que los Ayuntamientos puedan evaluar los efectos de nuevos desarrollos sobre sus disponibilidades presupuestarias futuras y, en su caso, decidir, qué servicios deben estar prestados por una Entidad Urbanística de Conservación, con integración de los sobrecostes que supondría la prestación de los servicios municipales a la zona y los incrementos de los ingresos tributarios (54), es una afinada visión complementaria del punto precedente. De este modo la ponderación económica que puede orientar la valoración de los excesivos costes de iniciativas privadas, que puede asumir el Ayuntamiento, se complementa, desde una casuística integración de factores económicos, con la posible alegación del Ayuntamiento, ante promotores o comunidades de residentes, de unos excesivos costes de gestión de los servicios que, de modo alternativo, requieren de la adecuada integración en la gestión de los particulares afectados, a través de la fórmula de Entidad Urbanística de Conservación.

La necesidad de crear los adecuados canales de financiación es un punto de difícil elusión si se pretende ofrecer solución a los problemas que afectan a las operaciones que tratan de generar suelo urbanizado que ofrezca respuesta a los ciclos alcistas de la demanda (55). Es parte de una problemática que, con la doble referencia de la acción urbanizadora pública o privada, tiene que implicar tanto a las entidades financieras privadas como públicas, a efectos de diseñar precisas alternativas que resuelvan los yugulamientos financieros que condicionan el ciclo productivo, desde la creación de suelo a la financiación de la adquisición de la vivienda como producto final de la actividad urbanística.

La prohibición de edificación en los suelos no urbanizables próximos a las ciudades, con el objetivo de evitar lo que es calificado como uno de los principales factores de bloqueo de la acción urbanizadora futura en el entorno de nuestras ciudades (56), es muy coherente con la simultánea propuesta de que la Administración urbanística debe arbitrar procedimientos indirectos que estimulen el ejercicio de la edificación por los particulares (57). La preservación del

(53) Punto 29 de las Recomendaciones.

(54) Punto 28 de las Recomendaciones.

(55) Punto 31 de las Recomendaciones.

(56) Punto 29 de las Recomendaciones.

(57) Punto 52 de las Recomendaciones.

entorno de las ciudades mediante una adecuada disciplina urbanística que sustraiga la edificación del suelo definido como no urbanizable debiera haber integrado como factor de reflexión y propuesta la problemática de la autoconstrucción, realidad socioeconómica a regular con previsión de adecuada dotación de suelo para este subsector, en la medida en que en la actividad de autoconstrucción se materializa una fórmula que contribuiría a paliar, mediante la directa iniciativa privada, el problema de la vivienda (58).

- e) *Creación de mecanismos de resolución de conflictos mediante la organización de Oficinas de Arbitraje y Conciliación, y de utilización de las fórmulas ejemplificadoras de la conciliación y concertación en las relaciones interadministrativas.*

La propuesta de creación de Oficinas de Arbitraje y Conciliación financiadas por las Administraciones pero orgánicamente independientes de ellas (59), es una faceta más de la línea de tendencia que busca respuestas ágiles a los problemas de gestión urbanística, con directa participación de los afectados, a cuyo efecto se propone presten una atención preferente al asesoramiento. La organización de estas oficinas se interconecta con la reforma de la Ley de Expropiación Forzosa para ofrecer respuesta a las dificultades de obtención de suelo para la acción urbanizadora a través del procedimiento de expropiación por efecto de las controversias que surgen en la aplicación de los criterios legales de valoración (60), con la consecuente desaparición de los Jurados de Expropiación. Las actuaciones realizadas ante estas oficinas son consideradas como vía previa, en su caso, al recurso jurisdiccional.

En el ámbito de las relaciones administrativas es apreciada la necesidad de ofrecer soluciones pacíficas a los frecuentes conflictos de competencias urbanísticas entre los tres niveles de Administraciones concurrentes en el territorio y, de modo explícito, se propone la reforma de los procedimientos de urgencia, sustituyéndolos por otros

(58) La autoconstrucción en los límites urbanos de las ciudades no es más que una extrapolación a la gran concentración urbana de lo que ha sido y es la técnica habitual en los núcleos rurales, que presenta la característica de tener un desarrollo particularmente intenso en determinadas áreas, como la mediterránea, y de poder ofrecer una específica alternativa al problema de la vivienda de un sector de la población, con frecuente implicación profesional en el propio sector de la construcción, al que ofrece opciones de autoempleo, y que no excluye la operativa de pequeñas empresas.

(59) Puntos 60 y 61 de las Recomendaciones.

(60) Punto 10 de las Recomendaciones.

de conciliación y concertación interadministrativa (61). Ante estas propuestas, no se puede ocultar la implicación subyacente de la defectuosa conformación de nuestro sistema judicial, pero, sin menoscabo de este grave problema de Estado, hay que valorar la trascendencia que esta propuesta tiene para una correcta metodología en la acción de las Administraciones públicas y en sus relaciones interadministrativas, con los beneficiosos efectos inducidos para el ciudadano y específicamente para los agentes privados interlocutores de las Administraciones. No sólo la virtualidad de los principios constitucionales de coordinación y colaboración entre las Administraciones públicas es la implicada, también está implicado el coherente posicionamiento del conjunto del sector público ante los agentes privados y la deseable conjunción entre ambos, que demanda el previo y armónico posicionamiento del conjunto integrado de entes públicos.

8. *Una nueva metodología para la determinación de las políticas urbanas y de suelo*

La integración de opciones referenciadas en el sector público con las opciones que tienen por objeto el sector privado confluyen en una nueva metodología para la determinación de las políticas urbanas y de suelo regida por los estándares urbanísticos, los equipamientos y dotaciones colectivas y la consideración del territorio desde estrategias supramunicipales.

a) *El retorno de los estándares urbanísticos.*

Los estándares urbanísticos ofrecen, como los valores superiores del ordenamiento jurídico y los principios generales del Derecho y los conceptos jurídicos indeterminados, específicas alternativas racionalizadoras a la complejidad técnica y jurídica de unas normas excesivas en número y prolijas en sus determinaciones.

El establecimiento de una densidad urbanística máxima ofrece una creativa opción a la defectuosa técnica legislativa estatal que sigue operando con el criterio de edificabilidad de vivienda máxima por hectárea, con el consecuente desincentivo a las viviendas de menor tamaño (62) y con el efecto de mantener la tradicional rigidez en

(61) Punto 16 de las Recomendaciones.

(62) Punto 59 de las Recomendaciones.

los módulos y en el mercado de la vivienda. En paralelo, se aprecia la necesidad de operar con una densidad mínima en el suelo urbanizable, con el explícito propósito de evitar la consolidación de áreas urbanas cuya única alternativa sea el transporte privado. Esta perspectiva de integración de costes de servicios públicos, ya fue considerada entre las causas motivadoras de la creación de Entidades Urbanísticas de Conservación y, sin menoscabo de la efectiva construcción de áreas urbanas de baja densidad, contribuye a delimitar, con precisión, las obligaciones públicas ante ellas y las contraprestaciones privadas, criterio que demanda precisa concreción en el ámbito de los derechos y deberes urbanísticos y de las tasas diferenciales en las prestaciones de los servicios. Es preciso integrar el dato de que determinado tipo de vivienda de baja densidad de población a determinada cota de construcción, beneficiada con la calidad del aislamiento y de las perspectivas paisajísticas, tiene que incorporar los costes de infraestructuras y servicios y descartar el operar con las mismas prestaciones de servicios y cuantías tarifarias que las áreas con densidad media y alta, donde las economías de escala pueden y deben ser integradas en beneficio de sus usuarios.

El estándar de las alturas máximas retorna desde el forzado exilio padecido por las mejores aportaciones de los reglamentos municipales de Calvo Sotelo (63), con la recomendación de que la legislación estatal debe prever que la altura máxima de cada fachada en un nuevo edificio no podrá ser superior a $3/2$ de la distancia a la fachada más próxima, con la excepción de los tejidos urbanos históricos en las condiciones que normativamente se establezca (64).

El paisaje, no como perspectiva individualizada, sino como valor comunitario, incorporado al correspondiente Plan General mediante el considerado concepto de Cuenca Paisajística, materializa un cualificado estándar urbanístico interconectado a la calidad de vida, como corolario del propio concepto de paisaje: percepción plurisensorial de un sistema de relaciones ecológicas (65).

El estándar de dotaciones y espacios libres se estima que no puede ser inferior a 18 metros cuadrados por vivienda, con el importan-

(63) Sobre los estándares urbanísticos, vid. GÓMEZ FERRER, *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Madrid, 1973, págs. 258-260, y *En torno a los estándares urbanísticos*, «REDA», núm. 4 (1975), págs. 59-80. En relación con el Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924, mis consideraciones en *La afectación de bienes al dominio público*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1979, págs. 164-167.

(64) Punto 59 de las Recomendaciones.

(65) Remito a las aportaciones que contiene la monografía del Centro de Estudios Territoriales y Urbanos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía: *Seminario sobre el paisaje. Debate conceptual y alternativas sobre su ordenación y gestión*, Málaga, 1989.

te matiz valorativo contenido en la apreciación de que los espacios públicos no mejoran por sí el espacio urbano, por el contrario pueden suponer un incremento injustificado de los costes de urbanización y de mantenimiento posteriores. Esta certera estimación obliga a integrar los necesarios elementos de racionalidad en la programación para conseguir el objetivo de «mejorar sin encarecer» (66), como parte de la perecuación económica que tiene que materializar, mediante la adecuación de medios afines, la eficiencia en las actividades públicas y en especial en un ámbito en el que los costes del producto urbanístico final, que es la vivienda, requieren particular énfasis de las Administraciones públicas en lo que es limitación en los costes.

La preservación de los valores naturales y agrarios del territorio, con la propuesta de estabilizar los suelos urbanizables protegidos por un período mínimo del orden de los diez años, de tal modo que se favorezca la conservación de los usos rústicos, agrarios y forestales al hacer disminuir las expectativas de posteriores reclasificaciones (67), opera con los condicionantes del respeto a valores productivos y ambientales, cuya razonable conservación es parte de la lógica de un mercado de suelo equilibrado que debe excluir las tensiones especulativas.

No se puede ocultar la racionalidad que para un equilibrado modelo urbano tienen los valores implicados en los estándares urbanísticos que anteceden, que presentan el valor metodológico complementario de ser parte de los conceptos jurídicos que tienen que articular el tránsito de un modelo de planeamiento determinista, exhaustivo y rígido, a un modelo flexible, deslizante y en continua adecuación a la síntesis integradora de valores que resume la calidad de vida, en cuya concreción son determinantes los estándares.

Todo ello es parte de una actitud coherente con la definición de la normativa urbanística como código de garantías de los ciudadanos en orden a disfrutar de un entorno urbano de calidad (68) que, para ser tangible, hace necesario acrecentar el interés del conjunto de la sociedad en la conformación del espacio colectivo, con el fomento de la participación pública en la formulación del planeamiento y en su ejecución, con una mayor efectividad en los procesos de información pública y una adecuada difusión, que se llega a calificar de profunda difusión de los documentos urbanísticos entre los ciudadanos, con utilización de lenguajes y foros adecuados, con formas de comunica-

(66) Punto 66 de las Recomendaciones.

(67) Punto 75 de las Recomendaciones.

(68) Punto 62 de las Recomendaciones.

ción que permitan realmente la toma de posición de la sociedad en el debate urbanístico y por lo tanto incrementar su capacidad de presión para disfrutar de un entorno digno, lo que requiere responsabilizar a los ciudadanos en la construcción y gestión de una ciudad ecológicamente de calidad (69), propuestas que son coherentes con la voluntad de que los parámetros que establecen los estándares sean capaces de generar un tejido que permita la vida urbana, para cuyo resultado tiene que darse la conjunción de diversificación de usos, la utilización armoniosa de diferentes tipologías y operar con la integración y el progresivo enriquecimiento del paisaje urbano (70).

En este contexto, y con la voluntad de conseguir la integración armónica de las diversas tipologías, se propone evitar la configuración de barrios monofuncionales con la segregación de usos que ello conlleva, el respeto, la protección y regeneración de los tejidos urbanos tradicionales y de la edificación de interés, con el diseño y desarrollo de políticas efectivas de rehabilitación y la elaboración de catálogos de protección, así como la rehabilitación de las áreas periféricas de las grandes ciudades más afectadas por el deterioro ambiental y social.

La preocupación por la obtención de resultados tangibles en las acciones de rehabilitación condicionadas en su efectividad por las adecuadas inversiones, incorpora la precisión de que los catálogos de protección se elaboren tras un cuidadoso análisis de las posibilidades reales de que sean acometidas las acciones que superen el deber de conservación y, que una vez aprobados, no puedan ser modificados en un plazo razonable (71), prudente previsión que trata de operar con efectividad en el ámbito de los recursos presupuestarios disponibles, sin condicionar a los titulares privados con limitaciones que trascienden el deber de conservación y que, al aplicar criterios maximalistas en la conservación de bienes sin el adecuado soporte presupuestario público son, en sí mismos, un factor de perturbación y deterioro para los cascos urbanos tradicionales.

En la misma línea secuencial de necesaria integración del dato económico, concurre la previsión que constata que el buen fin de la rehabilitación de las áreas periféricas degradadas requieren, en simultaneidad con la inversión demandada por el equipamiento y la reforma de los espacios públicos, el complemento de específicas medidas de rehabilitación económica (72), que interconectan la rehabilitación urbana con iniciativas locales de empleo.

(69) Punto 62 de las Recomendaciones.

(70) Punto 70 de las Recomendaciones.

(71) Punto 73 de las Recomendaciones.

(72) Punto 74 de las Recomendaciones.

b) *La alternativa de las dotaciones y los equipamientos colectivos.*

Las demandas sociales son el punto de referencia que determina las dotaciones públicas en los Planes, se considera que sus previsiones tienen carácter indicativo permitiendo la ulterior variación en función de la adecuación a la demanda. Este criterio es coherente con el modelo de planeamiento flexible, y para adecuar la actual normativa a demandas efectivas propone redefinir las necesidades de centros escolares y equipamientos sociales, afectadas por los cambios registrados en los índices de natalidad. También ofrece alternativa a la incidencia del automóvil en la ciudad mediante la propuesta: estacionamiento de origen a estacionamiento de destino, que permite devolver la calle al peatón y rectificar el proceso que ha convertido los espacios públicos de nuestras ciudades en gigantescos, disfuncionales y perturbadores aparcamientos (73).

Los reajustes en las dotaciones conducen a propuestas diversas, que pueden tener como referencia las instalaciones de reciclado de residuos sólidos, que requieren el diseño de una coherente estrategia que, al servicio de la calidad ambiental, requiere de opciones supra-municipales, o que pueden tener como objetivo actividades vinculadas al ocio o a la educación como es la precisa propuesta de los «huertos de ocio», que puede ser atendida mediante decisiones muy puntuales al estricto nivel municipal.

Las opciones en el diseño urbano de los equipamientos y dotaciones colectivas se realizan con la consciencia de su potencial de dinamización socioeconómica, haciendo valer la necesidad de operar con los costes que genera su construcción y puesta a disposición de la colectividad. En esta línea, los que son calificados como «polos y nodos de infraestructuras», fundamentalmente de transporte, son orientados para que operen como nuevas áreas de centralidad, capitalizando el efecto inducido de la movilidad de personas que generan en su entorno (74). En esta opción subyace una reconversión de estaciones de ferrocarril y de líneas regulares de carreteras y de los puertos y aeropuertos, en directa correlación con la financiación de nuevas inversiones, y exige operar con el necesario cuidado para no incompatibilizar políticas públicas, como puede ser la rehabilitación de un centro histórico, incluida su recuperación y dinamización comercial y de servicios, que, como objetivo, puede ser neutralizado por diseños comerciales y de servicios incorporados a un programa de re-

(73) Punto 63 de las Recomendaciones.

(74) Punto 65 de las Recomendaciones.

conversión de instalaciones ferroviarias o portuarias, mediante el que, de modo finalista, se pretendería financiar específicas inversiones sectoriales.

La problemática de financiación de inversiones se expresa también en la directa «implicación y participación de los usuarios en los equipamientos» (75), propuesta específica que se hace en directa relación con las necesarias dotaciones de aparcamiento y que obliga a diseños de tarifas, a propuestas de ventas de superficie de aparcamiento a residentes, comunidades o promotores, y a definir las formas de las sociedades que asumen la construcción de estas infraestructuras.

Las propuestas de financiación de equipamientos parten de la necesidad de controlar los hasta ahora incondicionados diseños urbanísticos adecuándolos a la disciplina de demandas efectivas y previsión presupuestaria. Se pretende lograr el necesario encuentro entre el mandato normativo y la previsión organizativa y presupuestaria que permita hacer efectiva la previsión urbanística.

c) *La conjunción de estrategias supramunicipales en la política urbanística para integrar urbanismo y ordenación del territorio.*

La alternativa supramunicipal es valorada por la Comisión mediante una doble perspectiva de las limitaciones organizativas y operativas de los pequeños municipios, que requieren una específica opción supramunicipal gestionada por la correspondiente Comunidad Autónoma, y a través de las necesidades funcionales de las áreas metropolitanas, que requieren una respuesta operativa a sus necesidades de transporte, infraestructuras y equipamiento.

Para los pequeños municipios, donde la legislación urbanística plantea serias dificultades de aplicación, la Comisión recomienda que el planeamiento supramunicipal sea formulado por las Comunidades Autónomas y sea gestionado por ellas mismas a través de órganos administrativos específicos o bien por órganos mancomunados de ámbito comarcal, sin excluir, como ya hemos apreciado, la redefinición del mapa municipal (76).

Las recomendaciones de la Comisión hacen objeto de específica consideración la figura de área metropolitana, cuya funcionalidad se aprecia, a través de las alternativas que el necesario modelo de trans-

(75) Punto 63 de las Recomendaciones.

(76) Punto 2.24.A de las Recomendaciones.

porte colectivo tiene que aportar para evitar la supeditación al vehículo privado y, con ello, soslayar costes energéticos y ambientales inaceptables. El control de la ocupación excesiva de suelos rústicos con la finalidad de evitar el impacto ambiental, es complementaria de la recuperación ambiental como parte de las cargas derivadas de la acción urbanizadora en una estrategia metropolitana.

En el ámbito de las propuestas, la Comisión aporta las ya consideradas recomendaciones que prestan atención a la precisa delimitación de las competencias supramunicipales en el planeamiento territorial, con definición, con carácter vinculante, de los elementos fundamentales para la organización y estructura del territorio: sistema de espacios libres; de las infraestructuras, equipamientos y dotaciones en el ámbito del de transporte; los criterios para la armonización de los Planes municipales, las políticas y acciones sectoriales con mayor incidencia territorial y las determinaciones necesarias para definir los intereses supralocales (77).

Los puntos precedentes incorporan una propuesta que sintetiza la funcionalidad de la estructura organizativa y operativa de las áreas metropolitanas. No obstante, llama la atención el distanciamiento de la Comisión del marco normativo: no se hace objeto de consideración el condicionante de una regulación de las figuras supramunicipales marcadas por una dinámica asociativa voluntaria que obstaculiza la organización de entidades supramunicipales, de tal modo que si se aprecia la funcionalidad de las comarcas y de áreas metropolitanas, salvo en el modulado desarrollo institucional de que han sido objeto en las Comunidades catalana y valenciana, no pasan de ser un posible resorte a utilizar para ofrecer soluciones a problemas obvios pero sin que sea apreciable la menor voluntad de superar el disfuncional esquema de aisladas iniciativas municipales, con excesiva frecuencia pensadas en simple contraposición al municipio limítrofe. La única propuesta de la Comisión en este ámbito se materializa en la posible reordenación o redefinición del mapa municipal (78), opción traumática que pudiera evitar o paliar situaciones en áreas territoriales de pequeños Municipios, pero que es previsiblemente conflictiva como solución para los espacios metropolitanos, y que, en todo caso, obliga a recordar, tanto las específicas regulaciones legales, referenciadas en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en sus desarrollos autonómicos, y la específica legislación autonómica de ordenación del territorio, con la técnica de las directrices, o de los Planes territoriales, que obligan a la integración de los mu-

(77) Punto 2.A.3 de las Recomendaciones.

(78) Puntos 2.A.4 y 24 de las Recomendaciones.

nicipios afectados en entidades supramunicipales a efectos de su elaboración, aprobación y ejecución.

Es el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, el que contribuirá a estructurar las áreas metropolitanas mediante las redes de transporte que diseña y que pretende financiar en concierto con las Administraciones territoriales afectadas. De este modo, y con la excepción del modelo valenciano de área metropolitana (79), éstas se configuran como una realidad socioeconómica, que contribuye a regenerar ámbitos competenciales ya transferidos en el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, por efecto de la incoherencia institucional de Municipios y Comunidades Autónomas. Como producto de esta insatisfactoria metodología se aprecia el asistemático ensamblaje entre urbanismo y ordenación del territorio, con la consecuencia de sustraer del ámbito autonómico decisiones enmarcadas en el ámbito de la ordenación del territorio, al carecer las Comunidades Autónomas del adecuado desarrollo institucional que es suplido por las políticas territoriales del Gobierno central.

III. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN EL PLAN DIRECTOR DE INFRAESTRUCTURAS 1993-2007

La metodología de la concertación es la alternativa que postula el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007 (80), elaborado en el seno del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, con 18 billones de inversión para el período temporal previsto para su vigencia, y donde se implican respuestas a la vertebración del Estado español en la Unión Europea, con un objetivo de dinamización socioeconómica que es consciente del efecto multiplicador de la inversión en obras públicas. El Plan es un completo y complejo muestrario de relaciones interadministrativas, que pretende ofrecer un adecuado marco que sustituya los tradicionales conflictos competenciales o los desajustes en las previsiones entre los distintos organismos intervinientes.

El Plan constata el conflicto: «Hay una tradición de fricciones entre las infraestructuras y las ciudades que ya es tiempo de conciliar»

(79) Ley 12/1986, de 31 de diciembre, del Conseil Metropolitano de l'Horta.

(80) El documento utilizado en este trabajo tiene como referencia el publicado en el «Boletín Oficial de las Cortes, Congreso de los Diputados», Serie E, núm. 54, de 20 de abril de 1994, que actualiza el aprobado y publicado como consecuencia del Acuerdo del Consejo de Ministros en marzo de 1993 y publicado como monografía por la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en 1993.

(81) y diseña una estrategia que lo supera desde la voluntad de alcanzar los objetivos de hacer del conjunto del territorio del Estado un espacio internacionalmente competitivo: «La consideración de los factores básicos para la localización, generación y atracción de nuevas actividades productivas muestra la importancia de las actuaciones de la Administración del Estado en el logro de un territorio internacionalmente competitivo. Son las grandes infraestructuras y equipamientos, competencias en ambos casos de dicha Administración, así como las características medioambientales básicas del territorio, las que van a definir los niveles de competitividad espacial en primera aproximación. Por ello el PDI, con sus inversiones, constituye una oportunidad para definir el marco global territorial en el que las Comunidades Autónomas y los Municipios concretan sus políticas territoriales y urbanísticas específicas» (82) para una coherente vertebración del conjunto institucional del Estado español en las redes de transportes y comunicaciones de la Unión Europea.

La explícita consideración de la necesaria interrelación Municipios, Comunidades Autónomas, Administración Central está en la base de una propuesta de concertación institucional que parte de una premisa: «Es necesario considerar un enfoque integrado y estratégico de los principales aspectos que configuran el modelo territorial vigente y, sobre todo, el modelo territorial previsible, por lo que resulta fundamental definir los elementos clave del proceso de transformación territorial; enmarcar en una estrategia territorial las actuaciones propuestas sobre dichos elementos, y prever el conjunto de efectos que se puedan derivar de las distintas pautas de actuación definidas» (83).

La integración de estrategias y el modelo territorial hacia el que se pretende reconducir el vigente, se realiza con una flexibilidad que no anula sino que estimula la capacidad de decisión de cada una de las instituciones intervinientes: «... nos referimos al establecimiento de una estrategia abierta, donde se busca que el decisor pueda seleccionar en cada momento entre distintos cursos de acción, disponiendo de herramientas que le permitan estimar los efectos derivados» (84). Efectos que se integran a través del concepto de deslizamiento, coordinación y colaboración, que integra al sector privado en la perspectiva de la financiación extrapresupuestaria, mediante la financiación por los usuarios, la financiación por los beneficiarios y la integración de los Fondos de Cohesión por implicar ejecución de

(81) «BOC, CD», cit., pág. 213.

(82) «BOC, CD», cit., pág. 5.

(83) «BOC, CD», cit., pág. 5.

(84) «BOC, CD», cit., pág. 5.

infraestructuras, que forman parte de las redes transeuropeas o son claves para el desarrollo de determinadas políticas comunitarias (85).

El procedimiento de concertación, calificado en el Plan Director de Infraestructuras como Instrumentación-Concertación (86), es demandado por los profundos cambios sociales, políticos y administrativos que han hecho proliferar los puntos de conflicto y en cuya dinámica se inserta la específica problemática de la superposición de los niveles de decisión y la confluencia sobre el territorio de las competencias de las distintas Administraciones y organismos públicos, para lo que se estima no valen las leyes autonómicas como exclusiva referencia (87) y que requiere la alternativa, en los propios términos del Plan, de «una negociación permanente como fórmula de llegar a acuerdos operativos» (88).

Los principios que orientan el procedimiento de concertación parten de la necesidad de diseñar una estrategia territorial básica para los tres niveles de la Administración, con una específica función integradora de la Administración Central, con base en las propuestas realizadas en cada nivel competencial, que tiene que operar con la compatibilidad de las políticas sectoriales y tiene que materializarse en la necesaria regulación normativa del juego competencial, de tal modo que quede excluida la inseguridad jurídica como factor determinante para operar con la colaboración de la iniciativa privada en la financiación, ejecución y gestión con las políticas públicas concertadas (89).

En el específico ámbito de la financiación se remite a los Convenios la distribución de inversiones entre las Administraciones intervinientes, y se especifica la participación de los usuarios y beneficiarios en la financiación, como complemento a las previsiones presupuestarias de las Administraciones territoriales.

En la ejecución de las previsiones se establecen los criterios de la distribución de las responsabilidades entre las distintas Administraciones y se determina el criterio operativo de «globalización de los programas» (90) en función de la complejidad de los objetivos. Los criterios que rigen la gestión están determinados por: la utilización de la metodología del «planeamiento continuo», que integra la gestión en el diseño de alternativas y el esquema de financiación, como

(85) «BOC, CD», cit., págs. 350-355.

(86) «BOC, CD», cit., pág. 233.I.

(87) Se evalúa como inadecuada participación del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en los órganos de programación previstos por las Leyes autonómicas de Madrid, Barcelona y Valencia. Vid. «BOC, CD», cit., págs. 233.I y II.

(88) «BOC, CD», cit., pág. 233.II.

(89) «BOC, CD», cit., pág. 233.II.

(90) «BOC, CD», cit., pág. 234.II.

elemento básico de los trabajos técnicos que permitirán la toma de una decisión justificada, y por la «creación de nuevos entes de gestión» que suponen la reestructuración de los actuales y en los que se podrá instrumentar la participación de la iniciativa privada en la financiación, ejecución y gestión de infraestructuras (91).

Las alternativas que el Plan Director de Infraestructuras propone en las áreas metropolitanas y en el medio urbano contribuyen a precisar el procedimiento. Con referencia en las Administraciones actuantes y la posición de cada una de ellas en el marco de interrelaciones, el Plan opera desde la premisa de «una estrategia de actuación unitaria y concertada entre las distintas Administraciones» para, de modo inmediato, precisar que «en este proceso la Administración Central debe ocupar un lugar destacado por su importante intervención en la producción de infraestructuras de transporte» (92).

La posición inicialmente prevalente de la Administración Central no invalida la articulación contractual del conjunto de las Administraciones a través de la figura del Convenio a la que, en coherencia con los precedentes de convenios formalizados en el ámbito de las inversiones en la red viaria y de los convenios de infraestructuras, deben promover la concertación entre el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas. La integración sectorial es el inevitable referente que cierra el esquema de integración de las Administraciones territoriales en «un enfoque global, a largo plazo, unitario y concertado», regido por «un proceso de planificación intermodal en el que se integren las políticas de ordenación del territorio y de transporte».

Las precisiones metodológicas concluyen con la determinación de las figuras que permitirán su formalización jurídica: «Las estrategias de actuación resultantes deberán plasmarse en convenios intermodales de desarrollo de las infraestructuras, superando el enfoque sectorial utilizado hasta hoy. Por otra parte, la complejidad de las actuaciones en el medio urbano hace recomendable la creación de entes de gestión de carácter institucional, capaces de llevar adelante los proyectos, dentro de una estrategia territorial concertada y de un marco de financiación que asegure la internalización de valores mediante la captación de plusvalías y otros beneficios. La figura del consorcio puede ser la más adecuada para la integración a nivel de ciudad de las distintas actuaciones» (93).

(91) «BOC, CD», cit., pág. 234.II.

(92) «BOC, CD», cit., pág. 352.I.

(93) «BOC, CD», cit., pág. 352.I.

1. Actuaciones en el área metropolitana de Madrid

Las alternativas que el Plan diseña (94) permiten apreciar la integración sectorial y competencial concediendo el protagonismo a la unidad organizativa y operativa definida por el conjunto metropolitano, con la implicación de las tres Administraciones territoriales y adecuación a estas previsiones de los instrumentos de acción territorial (95). La articulación institucional de la propuesta de actuación y de los proyectos que integra tiene una específica alternativa que opera con la puntual fórmula organizativa del consorcio (96).

2. Actuaciones en el área metropolitana de Barcelona

Están instrumentadas a través del Plan intermodal para Barcelona y sus acciones complementarias de desarrollo. Los menores problemas urbanísticos del área de Barcelona, configuran unas alternativas de carácter selectivo orientadas a potenciar el área de Barcelona como centro direccional del transporte a nivel europeo (97), con

(94) La creación de áreas de descentralización terciaria en la periferia del Municipio de Madrid: Ciudad aeroportuaria en torno a la ampliación del aeropuerto de Barajas, operación Campamento en desarrollo del Convenio con el Ministerio de Defensa y la Universidad Politécnica de Madrid, a la que se añadirá la Ciudad Lineal del Sur, en Arroyo Culebro, en el distribuidor anular de la autovía M-50 con destino a parque científico-empresarial, centros de servicios a las empresas, polígonos industriales, centro de transporte de mercancías y diversas áreas dotaciones y deportivas; ampliación de redes de Metro y de ferrocarriles de cercanías con interconexión de líneas y líneas circulares; transformar la estructura radial de la red viaria metropolitana con la creación de vías tangenciales que contribuyan a su mallado y articulación, y a facilitar la accesibilidad a los principales corredores; mejorar la habitabilidad de la ciudad central mediante el desarrollo de las redes de transporte colectivo y el establecimiento de políticas de control del vehículo privado en los espacios más congestionados («BOC, CD», cit., págs. 185.II y 221. Vid. José María EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, *Madrid: Nuevos instrumentos de política territorial, ciudad y territorio*, núms. 95-96 (1993), págs. 107-120).

(95) Con respecto al Ayuntamiento de Madrid: La revisión del Plan General de Ordenación Urbana; con referencia en el Ministerio de Obras Públicas y en los Ayuntamientos afectados por el nuevo aeropuerto (Plan Barajas), la elaboración y aprobación por la Comunidad Autónoma del correspondiente Plan Director.

(96) Pretende operar con un Plan Concertado que posibilite la cooperación de las Administraciones para desarrollar la Operación Barajas, mediante la constitución de un Consorcio que aborde: la globalidad del proceso dentro de un planeamiento estratégico en un marco de incertidumbre, que abarque el desarrollo de las instalaciones aeroportuarias y los accesos terrestres, las compensaciones interadministrativas y una equilibrada distribución de beneficios y cargas, y la creación de los instrumentos de gestión adecuados para abordar la realización de las diferentes acciones, «BOC, CD», cit., pág. 215.II.

(97) Incorpora las siguientes acciones: aeropuerto de Prat de Llobregat, ampliando su capacidad y dotándolo de los accesos necesarios con el entorno y de actividades complementarias; puerto de Barcelona, ampliando sus instalaciones para albergar la Zona de Actividades Logísticas y dotándolo de accesos viarios y ferroviarios; apoyar e incentivar la

una metodología sintetizada en el establecimiento de mecanismos de concertación con las otras Administraciones para la definición, programación, ejecución y financiación de actuaciones, así como para el seguimiento del sistema intermodal y la adopción de medidas de gestión (98).

3. Actuaciones en el área metropolitana de Valencia

El Plan Director de Infraestructuras prevé el Plan Intermodal del Transporte de Valencia y Actuaciones Concertadas de Transporte y Urbanismo Valencia Intermodal. La materialización de actuaciones urbanísticas, la opción ferroviaria como alternativa para el transporte metropolitano, y la configuración del puerto de Valencia como una plataforma logística internacional, integran un conjunto de actuaciones que son definidas como concertadas y que se califican como una planificación de carácter estratégico convenida entre las distintas Administraciones (99).

La globalidad de las propuestas, demandada por la integración de los recursos financieros, tiene síntesis en la realización de actuaciones urbanísticas definidas como complejas, que permitan regenerar espacios urbanos céntricos, mediante la liberación y cambio de uso de suelo dedicado a infraestructura e instalaciones obsoletas de transporte. La racionalización y la buena inserción de las instalaciones nuevas se pretende hacer compatible con la revalorización de los espacios urbanos de nueva creación, en un esquema de financiación globalizada y basada en la captación e internalización de valores inmobiliarios y otros beneficios generados (100).

localización de actividades en la corona exterior al Municipio de Barcelona actuando sobre la creación de infraestructuras y el establecimiento de servicios de transporte; mejora de la calidad de los servicios de transporte, actuando sobre las infraestructuras del transporte colectivo para facilitar el acceso a las zonas centrales («BOC, CD», cit., pág. 188).

(98) Los mecanismos de concertación tienen en el propio Plan Director de Infraestructuras, la específica propuesta de las «Actuaciones Concertadas de Transporte y Urbanismo Delta del Llobregat», que implican acciones articuladas sobre el conjunto puerto-aeropuerto, con desvío del cauce del río, y con significativos impactos de estas obras de infraestructura sobre los municipios colindantes, circunstancias que conducen a constatar la necesidad de «un planteamiento global» que digiera la existencia de «un grado de contestación a nivel de diversas instituciones que las hace inviables», condicionamientos que tienen su salida en lo que es calificado como «un proceso basado en la concertación institucional, que posibilite la necesaria ampliación del aeropuerto y del puerto y su conexión con el entorno» («BOC, CD», cit., pág. 188.II).

(99) «BOC, CD», cit., págs. 190 y 231.

(100) «BOC, CD», cit., pág. 190.II.

4. *Actuaciones en las áreas metropolitanas de Andalucía*

En Andalucía se diseñan los Planes Intermodales del Transporte de las áreas metropolitanas de Cádiz, Málaga y Sevilla.

a) *Plan Intermodal del Transporte Bahía de Cádiz.*

La obsolescencia de instalaciones industriales, la necesidad de reestructurar las instalaciones portuarias en el conjunto de la bahía y el diseño de la alternativa de desarrollo de las actividades turísticas y terciarias, son las opciones del Plan Intermodal del Transporte Bahía de Cádiz, que supera la referencia sectorial del transporte para definir propuestas de ordenación territorial.

Un factor adicional que contribuye a caracterizar el marco de opciones en la bahía de Cádiz, se materializa en lo que es descrito como un marco de competencia entre Municipios con elevados niveles de interdependencia entre ellos (101), lo que implica actuar en la ordenación de las áreas portuarias y ferroviarias, mediante la interrelación de los medios urbanos de los Municipios afectados, sin excluir la interrelación de los puertos de Algeciras y de Cádiz (102).

En el marco intermunicipal descrito, tiene pleno sentido la remisión al establecimiento de mecanismos de concertación para la definición, programación, ejecución y financiación de actuaciones, así como para el seguimiento del sistema intermodal y la adopción de medidas de gestión. No obstante, no se puede ignorar la específica funcionalidad que al respecto debiera tener la específica configuración de una entidad local supramunicipal para subvenir a la efectiva vertebración en una estrategia coherente de las alternativas de los Municipios afectados por explícitos vínculos urbanísticos, económicos y sociales (103).

b) *Plan Intermodal del Transporte del área de Málaga.*

El Plan Intermodal del Transporte del área de Málaga pretende actuar sobre la red viaria en el ámbito metropolitano para impulsar unos desarrollos menos congestivos y prevé la realización de una se-

(101) «BOC, CD», cit., pág. 203.I.

(102) «BOC, CD», cit., pág. 203.II.

(103) Artículo 43, Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía.

rie de acciones puntuales (104). La materialización de las previsiones está deferida a la cláusula de estilo, materializada en la voluntad del establecimiento de un mecanismo de concertación con las otras Administraciones, para la definición, programación, ejecución y financiación de actuaciones, así como para el seguimiento del sistema intermodal y la adopción de medidas de gestión (105).

c) *Plan Intermodal del Transporte de Sevilla.*

El adecuado nivel de infraestructuras del área metropolitana de Sevilla, como efecto reciente de la Exposición Universal de 1992, reduce las opciones a muy precisas propuestas de mejora. En línea similar con el resto de las áreas metropolitanas se postula la aplicación de técnicas de concertación con otras Administraciones (106).

5. *Actuaciones en el área metropolitana de Bilbao*

El Plan Intermodal del Transporte Área Ría de Bilbao y Actuaciones Concertadas de Transporte y Urbanismo Ría 2000 es la realización más definida del conjunto de acciones del Plan Director de Infraestructuras. La incidencia de la crisis industrial que, en términos del Plan, ha dejado una gran cantidad de suelo obsoleto en los bordes de la ría, es el factor que articula el conjunto de opciones que conciertan a los tres niveles de Administraciones territoriales en un diseño estratégico (107). La sociedad anónima «Bilbao Ría 2000»,

(104) Reserva de suelo que permita la ampliación de la capacidad de las pistas del aeropuerto actual; la construcción de un nuevo acceso norte al aeropuerto; la redacción y desarrollo del Plan Especial del Puerto; la integración urbana de la estación del ferrocarril; la potenciación del servicio ferroviario en el corredor de la Costa del Sol, y la reconversión del viario urbano bajo la jurisdicción del MOPTMA adecuándolo para la circulación preferente del transporte colectivo antes de su transferencia al Ayuntamiento de Málaga, «BOC, CD», cit., pág. 197.

(105) «BOC, CD», cit., pág. 197.II.

(106) Conexiones de infraestructuras en la red viaria, la definición de la zona de actividades complementarias al aeropuerto, la definición y tramitación del Plan Especial del Puerto; potenciación del sistema de transporte colectivo del área metropolitana; renovación del viario urbano bajo la jurisdicción del MOTMA para transferirlo a otras Administraciones una vez adecuados para la circulación preferente de transporte colectivo, «BOC, CD», cit., pág. 193.II.

(107) La propuesta opera con la voluntad de suplir la carencia de una visión metropolitana en los 20 kilómetros lineales de ría y se propone articular una política de ordenación de usos del suelo; la conexión de ambas márgenes mediante las oportunas infraestructuras en las que se integra la construcción del Metro, y el desarrollo del Plan Especial de Ordenación de la Zona de Servicio del Puerto Autónomo de Bilbao. Como complemento, el Museo Guggenheim, el Palacio de Congresos y de la Música, el Nuevo Centro de Negocios, el definido como «un gran paseo al borde de la ría», las actuaciones urbanísticas

constituida con participación de empresas estatales e instituciones vascas al cincuenta por ciento, tiene el objetivo societario de «impulsar las actuaciones concertadas entre Administraciones en el área metropolitana de Bilbao», y se le atribuyen dos misiones especiales: planificar, definiendo propuestas de actuaciones concertadas en el área metropolitana de Bilbao, y ejecutar los proyectos concretos que hayan sido definidos (108).

6. *Actuaciones en el área central de Asturias*

El Plan Intermodal del Transporte del Area Central de Asturias y Actuaciones Concertadas de Transporte y Urbanismo del Cinturón Verde de Oviedo son las actuaciones previstas por el Plan Director de Infraestructuras en el Principado. La articulación del sistema de transporte, con acciones que integran desde la remodelación de la red ferroviaria para corregir los efectos barrera y los altos niveles de ocupación en el suelo urbano, a la coordinación tarifaria entre los distintos tipos de transporte, definen el diseño en la definida como Area Central de Asturias. El cinturón verde de Oviedo singulariza las acciones diseñadas para el conjunto del área central en el núcleo urbano, y para articular la actuación concertada de todos los agentes implicados, públicos y privados, instrumenta la sociedad «Cinturón Verde de Oviedo, S.A.» (109).

7. *Actuaciones en el área metropolitana de Zaragoza*

Los corredores de transporte que inciden en la ciudad de Zaragoza justifican la necesidad de estructurar adecuadamente las infraestructuras urbanas e interurbanas, con previsión de la incidencia del tren de alta velocidad Madrid-Barcelona. La reconversión de las instalaciones ferroviarias obsoletas mediante operaciones de renovación y desarrollo urbano es un objetivo del Plan en el que se implican no sólo la racionalización del tejido urbano sino la obtención de

de Abandoibarra y Amézola, y la reordenación ferroviaria, definen, con precisa cuantificación en inversiones y en superficies afectadas, un conjunto integrado de actuaciones que tienen el específico instrumento para la concertación de una sociedad anónima («BOC, CD», cit., págs. 195 y 224).

(108) «BOC, CD», cit., pág. 224.

(109) Constituida entre la Administración del Estado, la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y el Ayuntamiento de Oviedo, con el capital social que corresponde, a partes iguales, a empresas de la Administración General del Estado y a las Administraciones asturianas («BOC, CD», cit., págs. 199, 227.II y 228).

recursos financieros. La exclusiva dependencia de estas alternativas del Ministerio de Obras Públicas es la causa de la carencia de previsiones referentes a la Administración local o autonómica y la simultánea omisión de consideraciones relativas a las fórmulas de concertación institucional (110).

IV. DE LA ALTERNATIVA CONVENCIONAL A LA NECESARIA INTEGRACIÓN SUPRAMUNICIPAL Y A LA APLICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PROGRAMACIÓN TERRITORIAL

Los proyectos que anteceden muestra las alternativas que las Administraciones territoriales pueden diseñar ante los déficits de las infraestructuras del transporte y son una muestra significativa de la multiplicidad de opciones que pueden articular las distintas Administraciones en la determinación de sus acciones en el ámbito territorial.

Es constatable la existencia de muy distintos niveles de problemas y de muy diferentes niveles de concreción. Las diferencias en los contenidos de las propuestas obliga a plantear un primer problema desde la específica perspectiva de las relaciones interadministrativas.

Todo parece indicar que el Plan Director de Infraestructuras es la suma de proyectos, con distinto grado de definición, formalizados como consecuencia de relaciones bilaterales Ministerio-Municipios, con absoluta exclusión del referente provincial de las Diputaciones y ocasional consideración de las Comunidades Autónomas, y ante la carencia de un marco general debidamente procedimentalizado, los niveles de concreción pasan por el distinto estado de los bancos de proyectos de los entes locales, registrándose incluso la desagregación de las previsiones en infraestructuras que puedan tener las Comunidades Autónomas, privándose, con ello, de la conjunción de proyectos e inversiones, y desaprovechando su probada capacidad de programación (111).

La polarización de las interrelaciones del Plan Director de Infraestructuras con la Administraciones municipales es parte de una secuencia que marca la Ley Básica de Régimen Local de 1985 y que se

(110) «BOC, CD», cit., pág. 201.

(111) Como muestra, la presentación en abril de 1994 del *Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, 1994-2007*. Remito a la consideración de sus seis volúmenes publicados por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1994, que integra la importante labor previa de la Junta en la programación sectorial del territorio y en su voluntad de vertebrar sus acciones desde la programación interanual de sus tres sucesivos Planes socioeconómicos: 1984-1986, 1987-1990 y 1991-1994.

consolida con la doctrina del Tribunal Constitucional que avala este limitado y distorsionante sistema (112), que priva de coherencia a las competencias de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la programación territorial y que priva también de coherencia al modelo de relaciones interadministrativas del conjunto del Estado.

El protagonismo en el diseño de las infraestructuras que asume el Ministerio de Obras Públicas debiera ser adecuadamente contrastado desde la interlocución con las Comunidades Autónomas y correspondería a éstas articular las relaciones interadministrativas con Diputaciones y Ayuntamientos, pero no se alcanza a comprender bien que el Plan Director de Infraestructuras llegue a precisar alternativas de barrios de Bilbao, del cinturón verde de Oviedo y previsiones de uso en las acciones previstas para el área de Prat de Llobregat. Esa pormenorizada casuística deja de atender las infraestructuras de lo que tendría que ser sistema articulado de puertos, aeropuertos, helipuertos...; los problemas que afectan a la estructura de los grandes nudos de comunicaciones que, sin duda, trascienden de los problemas de Zaragoza, como referente explícito que el Plan Director de Infraestructuras hace objeto de atención, como consecuencia de las perturbaciones en un área urbana de uno de los grandes nudos de comunicaciones.

Se deja sentir la carencia de directrices (113) que suplan la casuística de proyectos heterogéneos, con muy distintos niveles de definición, elaboración y posible desarrollo, y remitidos a la casuística complementaria de procedimientos de concertación interadministrativa o a la dinámica de las sociedades anónimas.

La alternativa Ministerio-Municipios, segregada de la opción provincial y regional, produce el efecto, inicialmente atractivo, de la fluidez y multiplicidad de las relaciones interadministrativas, que traduce ese objetivo indeterminado de «concertación» que cierra la enumeración de todos los proyectos del Plan Director de Infraestructuras, los más definidos y los aún indefinidos y pendientes de los Convenios que materialicen la metodología de concertación, que relaciona el Plan Director de Infraestructuras.

La fluidez y multiplicidad en las interrelaciones tiene su prolongación en la mutabilidad de las figuras del Convenio, desplazable a Concierto y transformable en sociedad mercantil, pero la fluidez, la multiplicidad, la mutabilidad..., son un paradójico factor de desestructuración en un Plan, que se dice Director de Infraestructuras, y

(112) F. Jco. 13, STC 21 de diciembre de 1989.

(113) Vid. Pablo MENÉNDEZ, *La potestad administrativa de dirección y coordinación territorial*, edit. Civitas, Madrid, 1993; en particular, págs. 273-273.

donde las iniciativas de los agentes institucionales y sociales tendría que ser racionalizada, a través del factor de coherencia determinado por las condiciones objetivas que para las redes transeuropeas define la Unión Europea, y, con carácter previo, por los procedimientos institucionales de decisión en el seno del conjunto institucional del Estado, con arranque del procedimiento en las Comunidades Autónomas en base a las previsiones de los correspondientes Entes locales (114).

En clave de integración de las decisiones en procesos institucionales, es oportuno recordar que en las Bases del Régimen Local se conceptualiza las áreas Metropolitanas como Entidades locales integradas por los «Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras» (115). El Plan Director de Infraestructuras integra el término conceptual de área metropolitana y con él opera para definir todas las áreas territoriales objeto de nuestra atención, en las que concurre la condición de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales

No obstante, el Plan Director de Infraestructuras, con escaso respeto para el marco jurídico, materializado en las Bases de Régimen Local y en los desarrollos de la legislación autonómica, soslaya la metodología de «la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras», que es sustituida por la dinámica desestructurada y desestructurante de los Convenios y de las sociedades anónimas, línea de anonimía que contribuye a relativizar la coherencia local y regional y a propiciar la instrumentalización neocentralista de la política territorial.

La metodología del Plan Director de Infraestructuras incorpora un nuevo dato al problema de la integración por el Derecho de la dinámica socioeconómica de las áreas metropolitanas (116), la instrumentalización por el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. La Administración General del Estado deja de ser una Administración de ordenación, de control, de supervisión (117),

(114) Esta es la metodología que marca el artículo 131 de la Constitución y que tiene afortunado desarrollo, en el ámbito autonómico, en el artículo 71 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que condiciona la programación autonómica a la participación de Corporaciones Locales y de las Organizaciones sindicales, empresariales y profesionales.

(115) Artículo 43.2, Ley 7/1985, de 2 de abril.

(116) Al respecto, el prólogo del Profesor CLAVERO ARÉVALO al libro de Concha BARREIRO RODRÍGUEZ: *Las Áreas Metropolitanas*, Instituto García Oviejo, Universidad de Sevilla, Edit. Civitas, Madrid, 1993.

(117) Vid. Sebastian MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Perspectivas de la Administración Pública*, «Revista de Estudios de la Vida Local», núm. 221(1984), pág. 28; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «La ejecución autonómica de la legislación del Estado, el Ordenamiento

para convertirse en una Administración de gestión, con retorno a esquemas operativos preconstitucionales. Abandona su misión de «fijación de medios y de sistemas de relación que haga posible la información recíproca, la homogeneidad técnica de determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades», conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional (118).

El neocentralismo que propicia el Plan Director de Infraestructuras contrasta con la meridiana claridad de la Constitución y de los Estatutos al definir como competencia autonómica la ordenación del territorio, que no implica soslayar, sino potenciar, desde una coherente división competencial los mecanismos de integración de la Administración General del Estado.

El efecto que el Plan Director de Infraestructuras produce se materializa en retrotraer las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas en el ámbito de la Ordenación del Territorio, con evidente menoscabo del marco institucional del Estado descentralizado, instrumentalizando la Administración Local, en menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas y trivializando la Unión Europea y su política de infraestructuras.

Una valoración institucional del Plan Director de Infraestructuras exige reparar en sus efectos desestructurantes: soslaya los procedimientos institucionales de decisión mediante el estímulo de una dinámica convencional que ni tan siquiera contribuye a corregir desequilibrios territoriales. Como muestra, que confirma la precedente valoración, concurre el dato de que las áreas territoriales con mayor nivel en sus dotaciones de infraestructuras perfeccionen sus sistemas, detectándose, de modo simultáneo, que las áreas menos dotadas no son capaces de paliar sus déficits, bien por la circunstancia de que una de sus deficiencias estructurales puede radicar en que sus precarios niveles de gestión no permiten articular un banco de proyectos coherente, bien por la causa de no haber tenido la información adecuada sobre la elaboración ministerial del propio Plan Director de Infraestructuras, o posiblemente por estimar que sus iniciativas en este ámbito debían ser tramitadas procedimentalmente ante los correspondientes organismos autonómicos en coherencia con el bloque de competencias autonómicas comprensivo de urbanismo y ordenación del territorio, preciso y claro en los preceptos constitucionales y objeto de puntuales desarrollos en la legislación autonómica.

estatatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones», en *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Edit. Civitas, Madrid, 1985, págs. 165 y 345.

(118) STC 32/1983, de 18 de abril, coordinación y planificación sanitaria. Pte. Magistrado Sr. Tomás y Valiente.

A la legislación autonómica corresponde también la constitución de las áreas metropolitanas, lo que no parece ser obstáculo para que el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, al elaborar el Plan Director de Infraestructuras opere, con unas indeterminadas áreas metropolitanas, propiciando una situación fáctica, en conflicto con los proyectos municipales o autonómicos en gestación.

Nada dice el Plan Director de Infraestructuras sobre su metodología de elaboración; hace acopio de un conjunto de proyectos que inciden sobre unas áreas metropolitanas que, con independencia de la valenciana d'Horta, carecen de previo marco institucional y dan lugar a una anfibia, a cuya precisión podría haber contribuido el Ministerio, demandando la previa precisión institucional a las Comunidades Autónomas de las áreas metropolitanas sobre las que articular las previsiones de infraestructuras que corresponde diseñar a las Instituciones centrales del Estado. Esta medida hubiera contribuido a precisar los referentes institucionales, también infraestructurales, como paso previo para que las instituciones directamente afectadas realicen, con conocimiento de causa y ofreciendo un ejemplo de práctica operativa del principio de subsidiariedad institucional, un ejemplo práctico de diseño de las infraestructuras viarias, hidráulicas, energéticas o de telecomunicaciones.

La metodología propuesta, que coincide con la metodología institucional que la Constitución prevé para los procedimientos de programación socioeconómica, hubiera podido contribuir a superar el deslabazado panorama de Planes que se solapan en el tiempo y en el espacio, y que desmienten la afirmación de que el denominado Plan Director de Infraestructuras lo sea efectivamente, cuando tiene desagregado y en desajustadas secuencias temporales el Plan Energético Nacional 1991-2000, o, como más reciente manifestación, el calificado como Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales 1995-2005, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, y que la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Vivienda concede el favor de poder conocer a través de la publicación del Acuerdo (119), sin olvidar la desagregación del Plan Hidrológico Nacional, en dificultoso trámite de anteproyecto de Ley y que ve reducidos sus contenidos a una lamentable secuencia de continuos conflictos institucionales y al liliputense trasvase Guadiaro-Guadalete, avalado en su fragmentaria inanidad por una Ley de Cortes (120).

(119) Resolución de 28 de abril de 1995, «BOE» de 12 de mayo de 1995.

(120) «BOE» de 2 de junio de 1995.

Todo parece aconsejar que los razonables argumentos de las Recomendaciones de la Comisión de Expertos, producto del consenso referenciado en los valores, principios y procedimientos del ordenamiento jurídico, debieran ser el punto de retorno de las extralimitaciones competenciales del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. La política territorial debe de partir del buen orden procedimental e institucional de las propuestas de los Municipios, que pueden utilizar las técnicas asociativas para constituir unidades supramunicipales y que no pueden eludir la decisión autonómica para la pertinente integración factorial. Con ello podrían ser soslayadas las anárquicas relaciones convencionales, producto de la coyuntura, el oportunismo o la ocurrencia, de convenir libremente contenidos o de diseñar opciones, que, por no estar integradas en previos procedimientos públicos de decisión, crean más problemas que los que intentan resolver. El resultado queda afectado por la paradoja de ser el propio Ministerio neocentralista el más desautorizado por los ya numerosos conflictos generados por sus decisiones carentes de procedimiento institucional. El Acuerdo del Senado de 28 de septiembre de 1994, que insta al Gobierno de la nación a redactar los Planes de Cuenca antes que el Plan Hidrológico Nacional, es una esperanzadora resolución parlamentaria que obliga a retornar a la metodología constitucional sin dejarse intimidar por las rampantes exigencias de lo fáctico (121).

(121) Es significativo el debate parlamentario de la Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Socialista del Congreso sobre actuaciones hidráulicas, donde el portavoz parlamentario del Grupo proponente, Sr. García-Arrecciado Batanero, al justificar la proposición se expresó del siguiente modo: «No voy a entrar en profundidades, pero basta una lectura, más o menos atenta, del Título III (de la Ley de Aguas) para comprender que ésta es una situación no prevista, aunque tampoco completamente negada por la lectura literal de la Ley de Aguas y, sobre todo, choca frontalmente con la metodología seguida hasta el momento por el Gobierno de redactar ambos Planes —el Nacional y los de Cuenca— en paralelo. Con esta resolución del Senado se introduce una prelación de los Planes de Cuenca sobre el Plan Hidrológico Nacional, lo cual altera la metodología utilizada por el Gobierno». No puede pasar desapercibido que la dinámica del Gobierno se mantiene a través de los injustificados efectos de la demora que permiten celebrar el primer decenio de vigencia de la Ley de Aguas sin aprobación de los Planes Hidrológicos previstos, lo que justifica la beligerancia ministerial desde los Planes-Puente sobre cuyos contenidos y sobre su capacidad de distorsión del Acuerdo del Senado es suficientemente explícito el mismo portavoz parlamentario: «Fuera de la petición de los diferentes Proyectos de Ley que se hace al Gobierno, creemos también urgente remitir a esta Cámara un nuevo programa de actuaciones hidráulicas. Estamos en el Plan-Puente que ha puesto en funcionamiento inversiones por valor de algo más de 400.000 millones de pesetas. Hay cuantiosísimas necesidades pendientes, entre otras, todas las derivadas del Pacto del Agua en Aragón, y un montón de obras que están en espera de ser incluidas en una correcta planificación, por lo que nos parece oportuno que, ya que está a punto de vencer el período de vigencia del Plan-Puente, el Gobierno nos remitiese un nuevo programa de actuaciones para los próximos años, que por las referencias que tenemos podría suponer inversiones del orden de 600 a 700.000 millones de pesetas en los años venideros.» Cortes Generales. «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», Comisión de Infraestructuras y Medio Ambiente, V Legislatura, núm. 453, Sesión núm. 37, martes 14 de marzo de 1995, págs. 13805-13806.

V. INCONGRUENCIA SISTEMÁTICA Y CONVERGENCIA DE COYUNTURA,
 EN MENOSCABO DE LAS EXIGENCIAS INSTITUCIONALES
 DEL ESTADO AUTONÓMICO, EN LAS PROPOSICIONES DE LEY DE REFORMA
 DE LA LEY DE COSTAS Y DE LA LEY DEL SUELO

Superada la dinámica de la desregularización propiciada hasta la crisis de 1992 por los titulares del Ministerio de Economía y Hacienda, que concitaron reservas precisamente en el Ministerio de Obras Públicas, es preciso superar los informalismos institucionales, estimulados en el ecuador de la crisis de valores jurídicos y económicos por la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas, muy en particular a través de los Convenios a formalizar por el Gobierno de la nación previstos por el artículo 6.º, y debiéndose entender que la cooperación, los deberes de apoyo mutuo y lealtad, los acuerdos convencionales, las fórmulas de concertación tienen la mejor referencia para su virtualidad en los procedimientos de decisión institucional debidamente formalizados y respetuosos con los mecanismos democráticos de decisión o, como sustitutivo terminológico, con el principio de subsidiariedad. Preciso es recordar el enunciado de este principio en el Tratado de la Unión Europea y que, conforme a nuestro sistema institucional, no permite protagonizar a las Instituciones centrales del Estado, opciones que soslayan los procedimientos de decisión internos con el pretexto de las políticas, objetivos o compromisos comunitarios. Respeto a los procedimientos de decisión internos que debieran de contribuir a soslayar efectos tan contradictorios como los derivados de alentar una política a nivel ministerial escasamente respetuosa con las competencias autonómicas y, en secuencia temporal, admitir por efecto del pacto político el retorno del debate parlamentario, por la vía de pactadas proposiciones de Ley, de las enmiendas nacionalistas a la Ley de Costas de 1988 o a la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo de 1990. Muy en particular, la Proposición de Ley de Reforma de la Ley de Costas, es adecuado ejemplo para ofrecer testimonio de la falta de rigor conceptual y procedimental al que derivan las convenciones de coyuntura, siempre en detrimento de las mínimas exigencias institucionales: sin el menor recato, se presenta como «sustitución del texto inicial por corrección de errores» una nueva Proposición de Ley que sustituye a la precedente (122). Lamentable

(122) La Proposición de Ley de Modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas 122/000060, presentada por el Grupo Parlamentario Convergencia i Unió, publicada en el «BOCG» de 17 de junio de 1994, cit., es objeto de modificación total en sus contenidos por la «corrección de errores» que sustituye el texto inicial y que es publicada con

metodología que no permite ignorar que de muy poco ha servido también el cuidado dictamen de una bien conformada Comisión de Expertos sobre los problemas de la Ley del Suelo, cuando las importantes sugerencias que contiene pueden verse trivializadas por la coyuntura de un pacto de conveniencia con una Comunidad Autónoma (123), para mantener una mayoría parlamentaria que minimiza nuestro Estado autonómico desde la bilateralidad de las tácticas Gobierno de la nación-Gobierno de Cataluña, como condicionante institucional de la V legislatura de las Cortes Generales, hasta su prematura finalización como consecuencia de la convocatoria de elecciones en enero de 1996, con el decaimiento parlamentario de las referidas proposiciones de ley.

fecha 24 de febrero de 1995. La mutabilidad en los contenidos es fiel ejemplo de una preocupante inestabilidad institucional que desautoriza la trascendencia constitucional del artículo 132 de la Constitución y la comprometida alternativa constitucional de consenso de 1978, desautorizando la perfectibilidad de que pudiera y debiera ser objeto la específica formulación de la Ley de Costas de 1988.

(123) La Proposición de Ley de Modificación del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, presentada por el Grupo Parlamentario Convergencia i Unió, ha sido publicada en el «BOCG, CD» de 17 de junio de 1994 y pospuesta su toma en consideración a la sesión celebrada el 21 de febrero de 1995 («CG. DSCD», V Legislatura, núm. 126, págs. 6700-6709).