

# El urbanismo en la Comunidad de Madrid: planeamiento metropolitano y urbanismo concurrencial

RAFAEL GÓMEZ-FERRER  
 MORANT

Hace unos meses, el Portavoz del Partido Socialista en el Gobierno, expresaba su parecer contrario a la planificación urbanística, en línea con la tendencia liberalizadora expuesta en un Informe del Tribunal de la Competencia. Esta declaración tuvo una réplica inmediata por parte del Ministro de Obras Públicas, y del Presidente de alguna Comunidad Autónoma, para quienes tal parecer expresaba una postura liberal que no podía ser compartida.

Esta anécdota indica la contraposición de opiniones existente en orden a la planificación urbanística, en un contexto de crisis económica. Porque, en definitiva, la planificación parte de un postulado que es la posibilidad de prever el futuro, y en la situación actual es necesario preguntarse hasta qué punto es posible efectuar esta previsión, y si el sistema de planificación vigente excede de estas posibilidades, pues en un momento en el que se encuentra en crisis no sólo la planificación centralizada sino la de carácter indicativo estatal, y en el que las previsiones económicas se efectúan cada año en las Leyes de Presupuestos, es lícito plantearse qué hacer con una planificación urbanística en la que se prevé lo que sucederá en los próximos años, la clasificación del suelo, la

programación del que deberá urbanizarse, el tiempo en el que deberá realizarse la urbanización, la obligación de construir y el tiempo en el que deberá construirse, y los graves efectos que se producen si no se urbaniza o no se construye en los plazos previstos (cambio de sistema, expropiación, ventas forzosas, no adquisición de facultades o pérdida de parte de las ya adquiridas).

Lo que sucede en la práctica, es que se produce una disonancia entre la legalidad y la realidad. Esta desconexión se supera en ocasiones a través de los denominados convenios urbanísticos, que no se encuentran previstos en las normas –salvo excepciones, como sucede con la ley valenciana relativa al suelo no urbanizable–, con lo que aparece un sistema en parte paralelo, que puede conectarse con el sistema legal a través –en ocasiones– de la posterior modificación de los planes.

En definitiva, nos encontramos al final de un camino, que muestra la necesidad de reconsiderar la ordenación vigente y de valorar la realidad, con objeto de encontrar los instrumentos adecuados para solucionar los problemas existentes. Esta situación que tiene hoy un alcance general, se ha vivido ya desde hace años en relación con las áreas metropolitanas.

## Planificación Metropolitana: las razones de una crisis

La planificación de las áreas metropolitanas se ha desarrollado en nuestro sistema jurídico en diversas fases, de tal forma que puede afirmarse que se ha hecho un esfuerzo continuado por determinar qué tipo de plan debía aplicarse en las áreas metropolitanas: así, se ha aplicado en una primera fase el sistema de planificación municipal; en una segunda, los Planes Directores Territoriales de Coordinación; después de la Constitución, la planificación metropolitana se ha configurado como una planificación regional, de carácter parcial o total, según la extensión de la Comunidad Autónoma; en fin, se llega así al momento actual, en el que reina un cierto desinterés por la planificación metropolitana y se apunta a un urbanismo de tipo concurrencial, que no pone al acento en la planificación sino en la aplicación de soluciones concordadas propuestas por la iniciativa privada, como tendremos ocasión de ver.

La consideración de estas cuatro fases tiene interés para encuadrar el caso de la Comunidad de Madrid, dado que

en el ámbito de la Comunidad concurre un triple carácter: el metropolitano, el provincial y el comunitario.

### **El planeamiento metropolitano como planteamiento municipal**

La primera fase, que podemos denominar de planificación municipal, dura hasta 1975, y en ella se crean distintos organismos encargados de llevar a cabo la planificación de las áreas metropolitanas —Gran Bilbao, Gran Valencia, Comisión de Urbanismo de Barcelona y luego Entidad Municipal Metropolitana; Comisario General de Ordenación Urbana de Madrid y Comisión de Urbanismo, y luego la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid—.

En esta época se concibe la planificación metropolitana como un plan municipal que comprende un conjunto de municipios.

Esta solución va a entrar en crisis en cuanto se haga evidente que no es posible hacer la planificación para un conjunto de municipios con el mismo grado de precisión que si se tratara de un sólo municipio. En concreto, la crisis del sistema se refleja en la OM de 24 de julio de 1968, de aprobación del Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona, el cual no era sólo un plan de la comarca de Barcelona —27 municipios— sino que comprendía 180 municipios; se puso así de manifiesto la necesidad de crear un tipo de Plan más esquemático, los Planes Directores, que no se encontraban previstos en nuestro Ordenamiento. Por esta razón, el mencionado Plan Director se aprobó con efectos puramente internos.

La Ley de Reforma de la Ley del Suelo, de 2 de mayo de 1975, ha creado la figura del Plan Director Territorial de Coordinación, teniendo en cuenta la confluencia de dos razones relevantes: en primer lugar, porque ya se había puesto de manifiesto la necesidad de incorporar este tipo de planes para ordenar las áreas metropolitanas; y en segundo término, porque la nueva Ley

impone al Plan General Municipal una regulación detallada del suelo urbano —con el nivel propio del Plan Parcial— no exigida por la anterior Ley de 1956. De esta forma resultaba ya imposible efectuar un Plan General de este tipo para un conjunto de Municipios y tramitarlo durante el plazo de suspensión de licencias legalmente previsto. La regulación de un nuevo tipo de Plan aparecía así como ineludible.

### **El Plan Metropolitano como Plan Director de Coordinación**

De aquí que la Ley de 1975 creara una nueva figura de Plan, el Plan Director Territorial de Coordinación, que podía ser adecuado para las áreas metropolitanas.

Las determinaciones que deben constar en este Plan son únicamente las más relevantes para la estructuración del territorio. En concreto, se trata de vincular la planificación económica con el desarrollo regional, y fundamentalmente de incluir algunas determinaciones positivas, un esquema de usos y actividades, y de reserva de suelo para infraestructuras básicas. El Plan contiene también determinaciones de tipo negativo: límites en determinadas áreas por razones de defensa nacional o para ser protegidas, y medidas para la defensa del patrimonio histórico-artístico.

Se trata en definitiva de un plan bastante esquemático, que además tenía la característica de ser un Plan del Estado. Aprobado por el Consejo de Ministros, obligaba a todas las Administraciones Públicas y a todos los departamentos ministeriales, y todas las Administraciones municipales debían adecuar sus planes al Plan Director Territorial de Coordinación, que entraba en vigor inmediatamente, antes de la revisión de la planificación general municipal.

En teoría, por tanto, parecía que se había encontrado en 1975 la vía adecuada para la planificación metropolitana. Pero esta figura no iba a ser aplicada. Y ello, porque después de la Constitución, el Plan Director, tal como

estaba previsto, no resulta adecuado al sistema constitucional.

### **La planificación de las Áreas Metropolitanas como planificación regional**

¿Qué ha sucedido como consecuencia de la promulgación de la Constitución? Se han producido dos fenómenos muy importantes: en primer lugar, la Constitución no reserva al Estado competencia alguna en las materias de urbanismo y ordenación del territorio, por lo que, una vez aprobados los respectivos Estatutos, las competencias en tales materias han sido asumidas con carácter exclusivo por parte de las Comunidades Autónomas; y en segundo término, resulta claro que el Estado continúa teniendo, según la misma Constitución, competencias que inciden sobre el territorio.

En consecuencia, el Plan de Urbanismo no puede seguir siendo el centro del sistema; porque las Comunidades Autónomas que aprueben un plan de ordenación de un área metropolitana, no podrán comprometer el ejercicio de las competencias que la Constitución reserva al Estado.

El Plan Territorial de Coordinación —tal y como se encontraba previsto en la Ley— no fue aplicado. Y se produce además otra consecuencia que deriva de la Constitución: como el Estado no tiene competencia alguna en materia urbanística, ello va a afectar a todos los organismos metropolitanos configurados —con la excepción de Barcelona— como organismos autónomos del Estado.

Desde esta perspectiva, el sistema constitucional tendrá dos efectos muy importantes para las áreas metropolitanas: primero la modificación, la disolución de los organismos metropolitanos de carácter estatal. Y segundo, la inadecuación del Plan Director Territorial de Coordinación para ordenar el área metropolitana.

Se entra así en la tercera fase. ¿Qué sucede después de la Constitución? Sucede que las Comunidades Autónomas que son las nuevas protagonistas, tienen la ini-



ciativa y asumen todas las competencias en materia de urbanismo. Por eso, la tercera fase de la planificación de las áreas metropolitanas –en la que nos encontramos–, es la de carácter regional. El Plan de Ordenación de las Áreas Metropolitanas se configura –salvo en el área de Valencia capital– como un Plan Regional que puede comprender la totalidad de la Comunidad en el caso de Comunidades uniprovinciales (como Madrid) o sólo una parte de la Comunidad Autónoma; a cuyo efecto se han creado las figuras de los planes territoriales y de los planes regionales de carácter parcial, con diversas denominaciones. Esta figura se encuentra prevista en la legislación de Madrid (Ley de 30 de mayo de 1984, de Ordenación Territorial), de Cataluña (Ll. de 21 de noviembre de 1983, de Política Territorial, y Ley 7/1987, de 4 de abril), del País Vasco (Ley de 31 de mayo de 1990, de Ordenación del Territorio), y de la Comunidad Valenciana (Ley de 7 de julio de 1989, de Ordenación del Territorio).

El contenido de estos planes territoriales es similar –en términos muy generales– al de los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Sin embargo existe una diferencia capital, y es la ausencia del Estado. Sobre el Estado van a incidir las decisiones que sean adoptadas por las Comunidades Autónomas en relación a todas las competencias del Estado, lo que plantea el problema de armonizar la concurrencia de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el mismo territorio. Y de aquí se abra paso la idea de que es necesario actuar utilizando vías de colaboración entre la Comunidad y el Estado.

En la práctica, sin embargo, la figura de los Planes de carácter regional –previstos en las Leyes de las Comunidades Autónomas con diversas denominaciones– no se han aplicado todavía; pues no pueden calificarse a estos efectos como un plan regional, las normas de coordinación de carácter metropolitano que se han aprobado en Valencia, imprescindibles para poder llevar a cabo al

Plan General de Valencia, que comprendía determinaciones relativas a grandes infraestructuras que incidían sobre los Municipios vecinos (normas aprobadas al amparo de la Ley de la Comunidad de 31 de diciembre de 1986, de creación del Consell Metropolità de L'Horta).

### **El desinterés por el Plan regional y el urbanismo concurrencial**

La falta de tramitación y aprobación de Planes de las áreas metropolitanas –con la excepción indicada– suscita un interrogante. Dado que las áreas existen, y la necesidad de infraestructuras también ¿cómo se desenvuelven las áreas metropolitanas sin una planificación urbanística?

Pues bien, contra lo que puede parecer a primera vista, la realidad es que las áreas metropolitanas no carecen de planificación urbanística. Porque, en general, las normas que han derogado los planes metropolitanos han dejado en vigor transitoriamente tales planes hasta que fueron sustituidos por los planes generales de cada municipio, en su respectivo ámbito territorial. Lo que significa que si bien cada municipio puede sustituir en su propio ámbito la ordenación del Plan Metropolitano, en la práctica los Municipios toman en consideración todas las grandes infraestructuras presentes en tales planes; y no se olvide que el Plan General Municipal ha de ser aprobado por la Comunidad Autónoma que debe tener una visión de conjunto.

En el caso de Madrid, que es el que interesa en particular a los efectos del presente trabajo, es absolutamente clara la línea de evolución expuesta. En efecto, el RD Ley 11/1988, de 26 de septiembre de 1980, relata en su Exposición de Motivos la necesidad de revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, y los retrasos que se han venido produciendo por la «dificultad de proceder técnicamente a la formulación de un documento unitario, redactado de una sola vez y con las características que exige la Ley del Suelo para el Plan General y para un docu-

mento que abarcará la totalidad de los veintitrés municipios que componen el Área Metropolitana de Madrid». De ahí que la solución que establece el RDL es que la revisión del citado Plan General se realizará por medio de los Planes Generales de cada uno de los Municipios, que habrán de ajustarse a unas directrices de planeamiento territorial aprobadas por COPLACO, las cuáles establecerán los grandes criterios de la ordenación territorial; precisándose, en la Disposición Transitoria 1.ª del citado RDL que en tanto no se aprueben definitivamente los Planes Generales Municipales conforme a este Real Decreto-Ley, sigue en vigor el Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana. Por otra parte, debe hacerse notar que las Directrices se aprobaron en 28 de octubre de 1981 (BOE de 8 de diciembre).

En definitiva, el planteamiento metropolitano anterior continua existiendo en el caso de Madrid en cuanto no hayan sido sustituidos por los Planes Generales Municipales, los cuáles valoran las necesidades de ámbito supramunicipal reflejadas en el propio planeamiento metropolitano (que incorporan si lo estiman pertinente el planeamiento municipal) y, en particular, han de observar las Directrices aprobadas por COPLACO en 1981. Y, debe añadirse que las previsiones de estos planes pueden ser adecuadas para las necesidades del momento actual, dado que se ha producido un estancamiento de la población española y que ha terminado la gran emigración del campo a la ciudad, lo que disminuye la intensidad de la presión del crecimiento de la población en las áreas metropolitanas –vegetativo y por emigración–; con lo cual sucede que las grandes infraestructuras, pensadas hace años, continúan siendo adecuadas en buena medida.

Por otra parte, nos encontramos en medio de una crisis económica, y existe una conciencia generalizada de incertidumbre respecto al futuro. ¿Cómo se puede planificar un futuro que se estima tan incierto? La experiencia de-

muestra que incluso en un período de bonanza económica, en el que parece que el proceso de crecimiento es indefinido, resulta difícil y problemático prever el futuro; dificultad que, obviamente, se acentúa en períodos de crisis.

En consecuencia, no puede extrañarnos que en estas áreas metropolitanas, interese ahora la búsqueda de la oportunidad más que la planificación, atraer a la gran industria para que se establezca en la Comunidad, con la consiguiente inversión y creación de puestos de trabajo, competir ventajosamente con otras áreas; a cuyo efecto no solo se instalan los servicios adecuados sino que la Administración puede estar dispuesta a cambiar los planes de urbanismo, a llevar a cabo un urbanismo concertado, a otorgar beneficios fiscales, e incluso a proporcionar gratuitamente los terrenos necesarios, pues si una gran empresa no obtuviese estas ventajas se instalaría en otra Comunidad Autónoma, o en otro país. En consecuencia, se produce lo que ha dado en llamarse «urbanismo concurrential» entre las áreas metropolitanas.

Y además de ello, otro urbanismo de actualidad es el denominado «urbanismo comercial», que se viene a introducir en leyes de las Comunidades Autónomas que regulan las grandes superficies comerciales, y que han dado ocasión a que, previos los correspondientes recursos, el Tribunal Constitucional haya dictado diversas Sentencias en las que ha reconocido la competencia de las Comunidades Autónomas (así en la Sentencia 225/1993, de 8 de julio, que resuelve diversos recursos y cuestiones de inconstitucionalidad contra la Ley Valenciana 8/1986, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales; la Sentencia 227/1993, de 9 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 3/1987, de 9 de marzo, de Equipamientos Comerciales; la Sentencia 264/1993, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno contra la Ley de Aragón 9/1989, de 5 de octubre; y la Sentencia 284/1993, que re-

suelve recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Cataluña 23/1991, de Comercio Interior).

En definitiva, más que en el momento de los grandes planes, nos encontramos en España, en una fase de crisis económica, en el momento de la búsqueda de las oportunidades mediante el denominado «urbanismo concurrential».

## Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana: competencias

Para comprender la posición que ocupa la Comunidad de Madrid en relación con el planeamiento metropolitano, debe ponerse de manifiesto el triple carácter que concurre en su ámbito territorial: el metropolitano, el provincial y el comunitario. Esta concurrencia ha posibilitado una solución unitaria en el ámbito organizativo: de una parte, la Comunidad Autónoma ha asumido las competencias del Estado en materia de urbanismo, y, entre ellas, las competencias que tenía atribuidas la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid –COPLACO–, que estaba configurada como un organismo autónomo de la Administración del Estado, cuyo ámbito competencial no comprendía toda la Provincia; y, de otra, la Comunidad es de carácter uniprovincial, por lo que ha sucedido a la Diputación de Madrid en las competencias que tenía atribuidas. De esta forma, la Comunidad de Madrid queda configurada como una Comunidad uniprovincial de carácter metropolitano, lo que le sitúa en una posición especialmente favorable para conseguir la cooperación entre los distintos niveles cuya actuación puede concurrir sobre el territorio; el estatal, el municipal y el comunitario.

Ahora bien, antes de estudiar la actual regulación del planeamiento metropolitano de la Comunidad de Madrid, es necesario hacer referencia a sus

competencias en materia de urbanismo, y en especial a los límites de las mismas derivadas de las que la Constitución reserva al Estado y del principio de autonomía local.

A tal efecto, y como punto de partida, es necesario recordar –como he justificado en otro trabajo– que la Comunidad Autónoma de Madrid ha asumido las competencias del Estado en materia de ordenación del territorio y urbanismo, tanto de carácter normativo como ejecutivo, con el mismo alcance que otras Comunidades que las han asumido con carácter exclusivo.

Para valorar el alcance de esta asunción de la competencia en las materias de urbanismo y ordenación del territorio, es necesario considerar cuáles son los límites de la misma, tanto por razón de las competencias que la Constitución reserva al Estado como por razón del principio de autonomía local.

### Límites derivados de las competencias que la Constitución reserva al Estado

Los límites derivados de las competencias que la Constitución reserva al Estado resultan del entrecruzamiento de títulos competenciales. En efecto, si bien la Constitución establece un sistema de distribución de competencias en función de un listado de materias, resulta imposible decidir limpiamente la realidad por ámbito materiales, de forma que no se produzca interferencia alguna entre ellos. De esta forma, el problema que se plantea es el de determinar en qué medida las competencias que la Constitución reserva al Estado –sean de orden genérico o referidas a materias distintas del urbanismo– pueden incidir en las competencias asumidas por la Comunidad.

Para resolver este problema debe tenerse en cuenta que la interpretación del Estatuto de la Comunidad, y del alcance de las competencias asumidas estatutariamente, no puede disminuir el contenido de las que la Constitución reserva al Estado, porque en tal caso el Es-

tatuto vulneraría la Constitución; y, de otra parte, que las competencias reservadas al Estado no pueden interpretarse de tal forma que vacíen de contenido las asumidas por la Comunidad, de acuerdo con la Constitución, pues ello también iría contra la Norma Fundamental. Este es el difícil equilibrio que resulta necesario observar para determinar los límites de las competencias asumidas por la Comunidad en cada caso concreto, en que se produzca sobre un mismo espacio físico la concurrencia de competencias que tienen distinto objeto jurídico.

#### **La autonomía local como límite de la competencia de la Comunidad**

Hasta ahora me he referido al alcance de las competencias del Estado asumidas por la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo. Pero las competencias en esta materia no corresponden sólo al Estado sino también al Municipio, por lo que resulta necesario determinar en que medida la plenitud de competencias a que se refiere el Estatuto se encuentra limitada por las de carácter local. Para resolver esta cuestión hemos de referirnos al principio de autonomía local como límite de las competencias de la Comunidad en materia de urbanismo.

El principio de autonomía local, consagrado por el artículo 137 de la Constitución, ha sido concretado por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, que desarrolla la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. A los efectos del presente trabajo interesa detener nuestra atención en dos aspectos de la nueva regulación legal: la competencia de los municipios en materia de urbanismo, y las relaciones entre las Administraciones Públicas.

En primer lugar, y en relación a las competencias, la LRBRL parte en su Exposición de Motivos de la existencia de intereses generales concurrentes en cada materia y de la procedencia de tener

en cuenta la composición equilibrada de diversos factores, como son la necesidad de garantizar de modo suficiente la autonomía local, la exigencia de armonizar esa garantía general con la distribución territorial de las competencias legislativas sobre diversas materias o sectores y, finalmente, la imposibilidad material de llevar a cabo una definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores.

Pues bien, para lograr esta composición equilibrada, el artículo 2 de la Ley sienta unos criterios de carácter general, que se concretan parcialmente ya en la misma Ley, mediante el aseguramiento de un mínimo competencial –art. 25.2.d. y 26– y que se terminarán de concretar por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas a la que se remite la determinación de las competencias que corresponden a la entidad local.

De acuerdo con estos preceptos, el Municipio habrá de intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, entre los cuales se encuentran los relativos al urbanismo en su más amplio aspecto (ordenación gestión, ejecución y disciplina urbanística) y prestar los servicios mínimos regulados en su artículo 26; ahora bien, el alcance de dicha intervención no lo determina la Ley reguladora, que remite «a los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». En definitiva, pues, dado que la Constitución no ha reservado al Estado competencia alguna en materia de urbanismo, y dada la competencia sumida por la Comunidad de Madrid en esta materia, será la legislación de la Comunidad la que vendrá a determinar el alcance de la competencia de los municipios de Madrid en materia urbanística, con observancia obligada de los criterios establecidos en el artículo 2.º, y de los mínimos a que se refieren los artículos 25 y 26, todos ellos de la LRBRL.

Por otra parte, y respecto a las relaciones entre las Administraciones Públicas, debe recordarse que la Exposi-

ción de Motivos de la LRBRL sostiene la inadecuación de las técnicas de tutela, trasunto y consecuencia lógica de la construcción piramidal y jerárquica del poder público administrativo, y se refiere en su lugar a los principios de coordinación y eficacia que desarrolla especialmente al tratar de las relaciones interadministrativas.

### **Las Leyes de la Comunidad de Madrid**

Hasta este momento nos hemos referido de forma indistinta al urbanismo y a la ordenación del territorio, teniendo en cuenta que la ordenación del territorio se ha venido contemplando hasta la Constitución desde la perspectiva urbanística, como acredita la inclusión de la Ley del Suelo –Texto Refundido de 1976– del Plan Nacional y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación.

La ordenación del territorio se concibe, sin embargo, como una técnica conectada con la planificación económica, que permite concretar una voluntad dirigida a una «nueva organización» del espacio en función de objetivos a largo plazo. Como ha indicado López Ramón, la ordenación general de los asentamientos humanos trasciende claramente de la aislada consideración de cada asentamiento, proporcionando pautas para las instalaciones industriales, el establecimiento de infraestructuras, los servicios, las áreas de recreo, la vocación, definitiva, de las diversas zonas del territorio.

Pues bien, la Comunidad Autónoma de Madrid –al igual que otras– ha dictado un conjunto de leyes relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo, distinguiendo formalmente el contenido de unas y otras.

Así, en materia de ordenación del territorio, la Comunidad de Madrid ha aprobado la Ley 10/1984, de 30 de mayo sobre Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma, que regula tres instrumentos de ordenación: las Direc-

trices de Ordenación Territorial, los Programas Coordinados de Actuación, y los Planes de Ordenación del Medio Físico. Se trata de una Ley que en la práctica no ha sido aplicada, y que va a ser derogada por la futura Ley de Medidas de que se trata más adelante.

Y por otra parte, en materia de urbanismo se han dictado dos leyes importantes: la Ley de Medidas de Disciplina Urbanística, y la Ley especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid.

La primera de estas leyes, 4/1984, de 10 de febrero, no pretende llevar a cabo una alteración de los principios inspiradores de la Ley estatal del suelo, sino introducir algunas medidas en la línea de reforzar la disciplina urbanística (actuaciones de la iniciativa privada en suelo urbanizable; actuaciones en suelo no urbanizable, con especial referencia a las parcelaciones rústicas, y requisitos de las construcciones e instalaciones; intervención en la edificación y uso del suelo, con la ampliación de los actos sujetos a licencia, la regulación de la caducidad de las licencias y de la licencia de primera utilización u ocupación, regulación de las competencias de la Comunidad en materia de intervención en la edificación y uso del suelo; inspección urbanística; y, finalmente, infracciones urbanísticas).

La segunda de las Leyes urbanísticas indicadas es la Ley 9/1985, de 4 de diciembre, especial para el tratamiento de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid. En esta Ley se afronta el problema que suscitan las urbanizaciones ilegales, efectuadas normalmente en suelo no urbanizable, que constituyen una realidad preocupante; y, en definitiva, se intenta reconducir la situación existente, con carácter realista y en la medida de lo posible. Ello, sin perjuicio de las Medidas que adopta la otra Ley, la de Medidas de Disciplina Urbanística, para evitar que estas actuaciones puedan producirse en el futuro.

## El Proyecto de Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo: planificación metropolitana y urbanismo concurrencial

Como ya he indicado con anterioridad, la planificación metropolitana tiende a deslizarse hacia el urbanismo concurrencial, lo que se explica por circunstancias demográficas, sociales y económicas, especialmente relevantes en una fase de crisis.

Sin embargo, frente a esta realidad, la Ley estatal 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo, gestada en un período de bonanza económica, parte de la idea del progreso continuado, y, en consecuencia, de la posibilidad de prever con bastante precisión el futuro, de fijar plazos de urbanización equidistribución y cesiones, y asimismo para la edificación, estableciendo consecuencias negativas en caso de incumplimiento (cambio de sistema, expropiación, venta forzosa, no adquisición de facultades o pérdida de parte del contenido del derecho de propiedad).

Esta discordancia entre la legalidad y la realidad, da lugar a que algunas Comunidades Autónomas estén intentando idear soluciones que sin suponer una disconformidad con la legislación estatal —en los preceptos de carácter básico o pleno— puedan evitar las consecuencias a las que conduciría la aplicación de la legislación estatal en su totalidad (es decir, incluyendo los preceptos que sólo se aplican en defecto de legislación de la Comunidad).

Esta es una de las razones que se encuentran reflejadas en el articulado del Proyecto de Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, que en la actualidad se tramita en la Asamblea (así por ejemplo la regulación de la ejecución asistemática en suelo urbano —art. 82—,

o de los convenios urbanísticos —arts. 74 a 77—, entre otros extremos).

Pero el Proyecto tiene realmente un contenido muy amplio, dado que se estructura en 10 Títulos (Títulos I. Disposiciones generales; II. Concertación de los intereses públicos con relevancia territorial; III. Ordenación del territorio y planes que la definen; IV. Actuaciones de interés regional; V. Planeamiento urbanístico; VI. Régimen urbanístico del suelo no urbanizable y urbanizable no programado; VII. Gestión urbanística; VIII. Expropiación forzosa; IX. Intervención pública en el mercado de la vivienda; X. Medidas para el incremento de la eficacia de la actividad urbanística); y además de ello, debe hacerse notar que la Disposición Derogatoria del Proyecto establece la derogación de la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid y los artículos 14 y 15 de la Ley 4/84 de Medidas de Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid.

La extensión y alcance de este Proyecto de Ley en tramitación, evidencia la imposibilidad de efectuar una consideración de su contenido, ni aún de carácter sucinto. Pero a los efectos del presente trabajo, sí interesa constatar cómo el Proyecto —en su redacción actual— se mueve en una línea intermedia entre la utilización del planeamiento metropolitano y la potenciación del urbanismo concurrencial.

En efecto, el Proyecto evidencia la voluntad de la Comunidad de Madrid de disponer de técnicas de ordenación urbanística que permitan satisfacer el interés general de carácter regional. En versiones anteriores del Proyecto, estas técnicas de ordenación se establecían al margen de una planificación de carácter regional, renunciando a la posibilidad de efectuar un planeamiento metropolitano; así lo evidenciaba además —y lo sigue evidenciando— la propia denominación del proyecto, «Ley de medidas», que parece responder a la finalidad de resolver un conjunto de problemas detectados en el contexto de la legislación estatal.

De aquí que, en una primera fase, estas técnicas consistieran en la regulación de las Zonas de Interés Regional –que podían ser de actuación inmediata o diferida– y de los denominados Proyectos de Alcance Regional. Ahora bien, debe hacerse notar que mientras la figura de los Proyectos de Alcance Regional responde, al menos en parte, al urbanismo concurrencial, al aprovechamiento de oportunidades de interés regional que pueden surgir, las Zonas de interés Regional suponen una acción reflexiva de la Comunidad, que encaja en una visión de conjunto de las necesidades y de los desequilibrios existentes, y de ahí que la configuración de las zonas debiera ir conectada a una figura de planeamiento metropolitano; en este sentido, conviene indicar que de acuerdo con el artículo 21 del Proyecto las zonas de interés regional pueden tener la finalidad de llevar a cabo la ordenación y gestión estratégicas del territorio, o el despliegue ordenado, integrado y armónico del desarrollo económico y social de la región, la superación de situaciones de crisis o de transformación de sectores económicos, o la corrección de desequilibrios intrarregionales en materia de viviendas, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios.

Ello explica que el Proyecto de Ley haya optado finalmente por una solución intermedia, al dedicar su título III a la «Ordenación del Territorio y Planes que la definen», y el título IV a las «Actuaciones de interés regional».

El Título III establece como instrumento clave para la ordenación del territorio el denominado «Plan Regional de Estrategia Territorial», cuyos objetivos son la determinación de la estrategia integrada relativa a la organización y estructura del territorio de la Comunidad de Madrid; la ordenación de la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid, necesaria para la efectividad de tal estrategia y, finalmente, la precisión de los criterios y directrices para la armonización y compatibilización del planeamiento municipal y los planes,

programas y acciones sectoriales de incidencia territorial.

El Proyecto establece además otros dos instrumentos de ordenación del territorio que son los «Programas de Coordinación de la Acción Territorial» de las acciones de las Administraciones Públicas, en el marco de las determinaciones básicas del Plan Regional de Estrategia Territorial, y los «Planes de Ordenación del Medio Natural y rural» en desarrollo de las determinaciones medio ambientales del tan repetido Plan Regional; la simple mención de estos dos instrumentos, y de la función que cumplen, pone de relieve que la figura clave es el Plan Regional de Estrategia Territorial.

Y dentro de este Plan –cuyo contenido evidencia una cierta inspiración en el previsto para los Planes Directores por la legislación estatal– ha de contenerse (art. 16, c), la «Previsión de Zonas de Interés Regional y especificación de los objetivos territoriales pretendidos en cada una de ellas, pudiendo optarse bien por la delimitación precisa de su ámbito y declaración expresa, bien por el establecimiento de los criterios de localización y contenido urbanístico básico para la posterior tramitación de su delimitación y localización».

De esta forma las Zonas de Interés Regional aparecen en el Proyecto de Ley en clara conexión y dependencia del Plan Regional de Estrategia Territorial –hoy inexistente–, que deberá ser aprobado con carácter previo; solución lógica, que sin embargo puede dificultar en la práctica el que se lleve a cabo alguna de estas actuaciones.

Y junto a las Zonas de Interés Regional el Proyecto de Ley prevé también los Proyectos de Alcance Regional, figura que responde más al urbanismo concurrencial. En efecto, el Proyecto de Ley define este instrumento como «actuaciones territoriales concretas que en el marco de los instrumentos o planes de ordenación del territorio existentes y aplicables, ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, obras e instalaciones que por su

carácter excepcional no están previstas, ni tengan encaje, en el planeamiento urbanístico vigente».

Debe tenerse en cuenta que el Proyecto de Alcance Regional es una figura que puede utilizarse para diversos objetos, como son las infraestructuras regionales, las obras, construcciones e instalaciones que sirvan de soporte a vivienda pública, dotaciones, equipamientos y servicios públicos y también para (art. 33.1.c),

«Instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios».

Y si se tiene en cuenta que la elaboración y aprobación de estos Proyectos de Alcance Regional puede ser llevada a cabo no sólo por las Administraciones Públicas –y entes instrumentales– sino también por personas privadas, físicas y jurídicas, se comprende que el Proyecto de Ley conciba esta figura como una técnica que, en determinados supuestos, puede encuadrarse en el urbanismo concurrencial, y que responde en parte en un planteamiento liberal que confía en que la iniciativa privada descubra o proponga actuaciones que presenten un interés regional.

El Proyecto de Ley en tramitación se mueve así en una línea intermedia, que incluye la planificación metropolitana y el urbanismo concurrencial. La aprobación y aplicación de esta Ley no deja sin embargo de plantear problemas en cuanto a su alcance y relaciones con la competencia municipal: así, en orden a los tipos de suelos a los que pueden afectar, a la incidencia en el planeamiento municipal, y a la gestión por la Comunidad; cuestiones que ya están sobre la mesa, y que deberán ser objeto de soluciones matizadas con objeto de evitar que se produzcan actuaciones contradictorias o disfuncionales.

En todo caso, sí, parece necesario indicar que la búsqueda de soluciones intermedias, que contemplen la planificación metropolitana y el urbanismo



concurrencial, parece adecuada a la situación actual. Pues todavía no hemos llegado en España en general, ni en la Comunidad de Madrid en particular, a lo que Campos Venuti («la terza generazione dell'urbanistica») denomina urbanismo de transformación, frente al urbanismo de expansión propio de la fase anterior; a un momento en el cual se produce una necesaria tensión entre arquitectura y urbanismo, en el que el beneficio se busca en el edificio contrario al Plan, porque ya no puede obtenerse con la expansión de la ciudad. Estas tensiones, como demuestra la experiencia, existen siempre, pero la realidad demuestra también que la fase del «urbanismo de expansión» se encuentra todavía con grandes posibilidades, dadas las necesidades existentes, sólo frenadas por la crisis económica. De ahí también la necesidad hace posible un urbanismo concurrencial, que pueda atraer inversiones, con la consiguiente instalación de empresas y creación de puestos de trabajo. ■

**Rafael Gómez-Ferrer Morant**  
*Catedrático de Derecho Administrativo.*  
*Universidad Autónoma de Madrid*