

LEY DE MEDIDAS DE POLÍTICA TERRITORIAL, SUELO Y URBANISMO

NUEVO ENFOQUE DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La concertación como método de trabajo

La Comunidad de Madrid se ha dotado recientemente de un nuevo marco legislativo en materia de Política Territorial, Suelo y Urbanismo que, con el formato de Ley de Medidas pretende incidir sobre una serie de cuestiones clave que afectan a la actividad urbanística en toda la región.

Texto: JOSÉ M^a EZQUIAGA DOMÍNGUEZ.

Arquitecto. Director General de Planificación Urbanística y Concertación de la Comunidad de Madrid.

La Ley parte de la consideración –ratificada por el reciente Dictamen de la Comisión de Expertos– de que el problema fundamental que determina la escasez y elevado precio del suelo se sitúa en el proceso de transformación del suelo “urbanizable”, previsto en los planes, en suelo efectivamente urbanizado. La Ley de Medidas se plantea superar los estrangulamientos en la gestión urbanística que constituyen el punto crítico de este proceso, poniendo a disposición de los Ayuntamientos instrumentos más ágiles de gestión y, al mismo tiempo, “desburocratizando” los procedimientos administrativos en aquellos aspectos que no supongan una merma de la transparencia y garantía para los ciudadanos. En segundo lugar, la Ley entiende el “gobierno del territorio” en una región metropolitana, como una competencia compartida entre la Comunidad y los municipios; en la que la articulación de las esferas propias de la ordenación del territorio y del urbanismo ha de realizarse en virtud de la entidad e intensidad de los intereses regionales o locales presentes y relevantes. La Ley propicia la clarificación de los respectivos ámbitos de responsabilidad, actualizando los instrumentos de política territorial y, al tiempo, incrementando las competencias urbanísticas locales. Pero, sobre todo, entiende que la superación de los

conflictos competenciales ha de realizarse a través de la gestión cooperativa de las competencias y la solución acordada de las diferencias. A tal fin diseña órganos específicos para la concertación administrativa y social.

La Comisión de Concertación de la Acción Territorial es el órgano consultivo creado para resolver, mediante el diálogo y el acuerdo, cuantos conflictos puedan surgir entre la Comunidad y uno o varios municipios, o entre ellos mismos, en materia de ordenación del territorio y urbanismo, en especial en relación con la concurrencia del “interés regional”. Su composición es paritaria entre representantes de la Comunidad, elegidos por su Asamblea, y de la Federación Madrileña de municipios, adoptándose sus acuerdos por mayoría de cada una de las representaciones.

La concertación social tiene por objeto asegurar la adecuada valoración, por parte de las políticas públicas con incidencia territorial, de las necesidades y aspiraciones de los sectores de la vida social y económica más relacionados con la actividad urbanística. Como expresión de esta voluntad, la Ley diseña el Consejo de Política Territorial como órgano de participación en el que cualificados representantes de la sociedad civil y de las instituciones podrán conocer y debatir cuantas estrategias o actuaciones establezcan la Comunidad de Madrid y los municipios en materia de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y medio ambiente, complementando así el papel de la Comisión Regional de Urbanismo como órgano administrativo en el proceso de discusión y aprobación de los instrumentos de planeamiento y gestión.

La participación y concertación ha constituido el rasgo más destacable del dilatado proceso de maduración de la citada Ley de Medidas. Gracias a las aportaciones que durante la fase de Anteproyecto efectuaron la Federación Madrileña de Municipios, los empresarios y sindicatos y los colectivos de defensa de la Naturaleza, la Ley ha mejorado considerablemente en materias tan importantes como sus aspectos ambientales, la profundización en las competencias y en el principio de autonomía municipal, o la redefinición de los principios orientadores de una moderna política territorial.

Asimismo y, debido al esfuerzo de diálogo y talante concertador de la Ponencia que dictaminó la Ley en la Asamblea de Madrid, el texto finalmente aprobado incorpora notables aportaciones de los grupos parlamentarios Popular y de Izquierda Unida que mejoran el Proyecto de Ley en aspectos tan importantes como el diseño de las competencias de la comisión de Concertación o el Plan Regional, permitiendo que la práctica totalidad del texto legal pudiera ser aprobada por unanimidad de la Cámara.

Dada la imposibilidad de analizar el conjunto del contenido de la Ley de Medidas con el detalle necesario, a continuación se analiza el diseño de los instrumentos de Política Territorial, remitiendo a otra ocasión el examen, igualmente importante, de los nuevos instrumentos de gestión urbanística municipal.

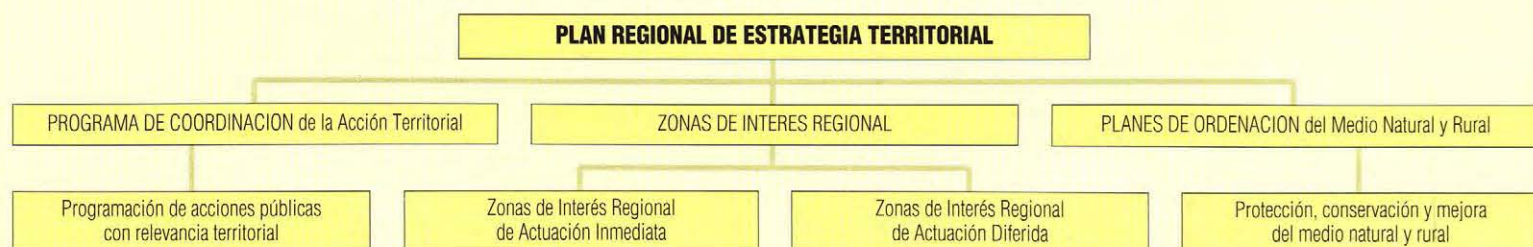
El Plan Regional de Estrategia Territorial

El reciente Dictamen de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo destaca entre sus

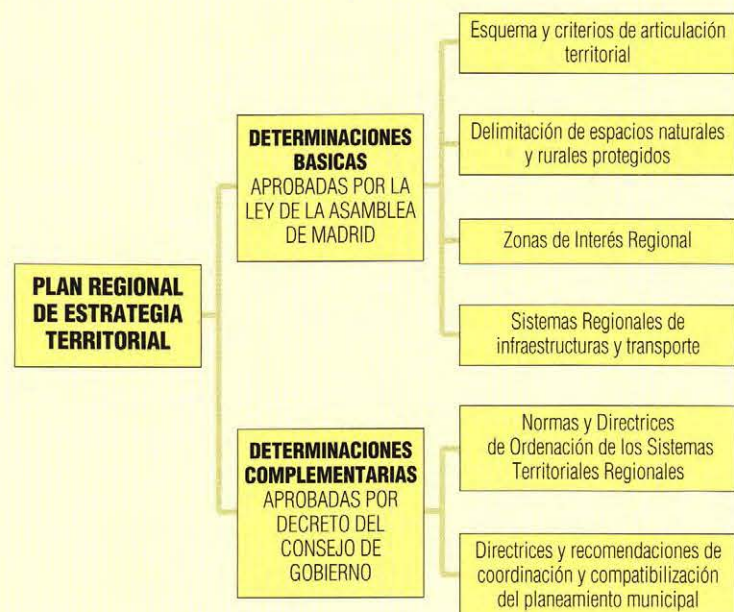
CONTENIDO DEL PLAN REGIONAL DE ESTRATEGIA TERRITORIAL



INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO



CARACTER DE LAS DETERMINACIONES DEL PLAN REGIONAL DE ESTRATEGIA TERRITORIAL



PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PLAN REGIONAL DE ESTRATEGIA TERRITORIAL



La Ley ha considerado

oportuno separar la

formulación del

Proyecto Territorial de

la programación de las

acciones de inversión.

recomendaciones que una Política Territorial, materializada instrumentalmente en figuras de planeamiento supramunicipal, es imprescindible para "reequilibrar el sistema urbano, asegurar la coordinación de las ordenaciones de los diversos municipios, permitir reservas para la implantación de las grandes dotaciones territoriales y proteger los elementos cuyo interés supere el ámbito municipal".

Antecedentes

La Comunidad de Madrid contaba ya con una iniciativa legislativa propia en esta materia: la Ley de Ordenación Territorial de 1984. Sin embargo, la experiencia de gestión adquirida en la promoción de operaciones urbanísticas de alcance regional en los últimos años de la pasada década, puso de manifiesto que el marco jurídico disponible resultaba insuficiente para viabilizar una acción territorial positiva.

La figura de las "Directrices de Ordenación del Territorio" diseñada en esta Ley, se basaba en el antecedente de las "Directrices metropolitanas" elaboradas por COPLACO en 1981 como marco de referencia en la primera Revisión del Plan Metropolitano de 1963. Por este motivo, su objeto se limitaba a establecer una serie de criterios de coordinación de servicios y de "compatibilización", con vinculaciones básicamente indirectas sobre el planeamiento municipal insuficientes para definir un proyecto positivo de articulación territorial.

Por otro lado, la utilización de la legislación general del suelo para hacer viables (mediante mecanismos de concertación entre la Comunidad y los Ayuntamientos) los planeamientos necesarios para el desarrollo de los proyectos regionales, sólo ha funcionado allí donde la posibilidad de acuerdo en la definición de los tiempos y contenidos urbanísticos era grande. Lamentablemente, en otros casos la carencia de instrumentos para vincular jurídicamente las previsiones de los documentos de estrategia territorial ha permitido generar eventualmente falsas expectativas y movimientos especulativos en torno a los suelos afectos a operaciones previstas a medio o largo plazo.

Reforma necesaria

Se hacía, por ello, necesaria una reforma que completara el marco legislativo precedente en un doble sentido: el diseño de los nuevos instrumentos de ordenación o gobierno del territorio desde un enfoque "estratégico", y la habilitación de la actividad directa de ordenación y gestión que, en ejecución de esta Estrategia Territorial deba desarrollar la Comunidad de Madrid. La Ley de Medidas define la Ordenación del Territorio como una función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización que propicie la cohesión e integración social de la Comunidad de Madrid. Sus objetivos principales se concretan en la articulación territorial; la consecución de un equilibrio ambiental y la coordinación de la acción territorial.

Nueva figura

El "Plan Regional de Estrategia Territorial" es la nueva figura a la que se atribuye la responsabilidad de establecer los elementos básicos

para la organización territorial de la Comunidad, constituyendo, por tanto, el referente de los demás instrumentos de planeamiento y ordenación del territorio. La innovación más relevante en su definición legal consiste en la ampliación del enfoque predominantemente normativo y "compatibilizador" de las "Directrices", con una dimensión "estratégica". Es decir, selectiva y comprometida en la acción, orientada a sistematizar e integrar toda la actividad urbanística regional en un Proyecto Territorial coherente. Su contenido, en consecuencia, incorpora tanto elementos tradicionales de la planificación directiva o de segundo grado (cuya materialización se produce a través de los Planes municipales así como otras figuras de ordenación del territorio), como diversos instrumentos innovadores que viabilizan y legitiman, en determinadas condiciones, una actividad urbanística autonómica directa y propia.

La Ley ha considerado oportuno separar en figuras diferenciadas la formulación del Proyecto Territorial y la programación de las acciones de inversión necesarias, entendiendo que la planificación espacial y la asignación finalista de recursos económicos responden a demandas y escenarios temporales diversos. Este criterio es asimismo sugerido por la Comisión de Expertos como uno de los principios básicos para la reforma del actual formato del planeamiento municipal.

Instrumentos complementarios

Como instrumentos complementarios del Plan Regional, la Ley de Medidas amplía y flexibiliza el contenido de dos figuras que ya estaban contempladas anteriormente:

- Los Programas de Coordinación de la Acción Territorial, dirigidos a articular las actuaciones sectoriales de las Administraciones públicas que tengan relevante incidencia territorial, compatibilizándolas, estableciendo prioridades y programando las inversiones necesarias.

- Los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural, concebidos para desarrollar con mayor precisión la estrategia ambiental del Plan Regional en cuanto a protección, conservación y mejora de un conjunto de ámbitos territoriales concretos, caracterizados por un claro y manifiesto interés ambiental.

Tres grandes conceptos

En coherencia con los objetivos anteriormente señalados las determinaciones del Plan Regional se estructuran en tres grandes conceptos:

La ordenación de los Sistemas estructurantes del territorio regional; la previsión de las Zonas de Interés Regional; y el establecimiento de directrices de coordinación para el planeamiento

regional. Respecto al primero de ellos, la Ley establece que el Plan Regional habrá de formular un "esquema de articulación territorial" integrado por el sistema de asentamientos e infraestructuras y por la estructura espacial de las actividades económicas, así como una delimitación concreta de los espacios naturales y rurales que por su valor deben ser preservados del proceso de urbanización.

Ambos elementos constituyen el entramado básico del Proyecto Territorial Regional, concebido como la consecución de un equilibrio armónico entre el desarrollo urbano y la salvaguarda medioambiental. Además, enumera los Sistemas Territoriales básicos que, a semejanza de los Sistemas Generales del ámbito local, deben ser contemplados en la organización espacial y socio-económica de la región.

En relación con el planeamiento municipal, el Plan Regional opera su función coordinadora de manera no determinista, definiendo directrices básicas en torno a tres grandes temas:

- La formulación de magnitudes de referencia para el crecimiento y la ocupación del suelo, buscando la coherencia con la programación de las infraestructuras y servicios.

- El establecimiento de criterios de solidaridad y compatibilidad en la distribución espacial de las diferentes actuaciones de vivienda social, actividades económicas, infraestructuras y servicios de carácter subregional.

- La formulación de recomendaciones urbanísticas sobre cuáles pueden ser los modos más adecuados de desarrollo de los asentamientos en consideración a sus características y a los valores ambientales de su entorno.

El Plan Regional es, finalmente, el instrumento para vincular y articular la estrategia general de ordenación del territorio y el diseño de la actividad urbanística regional en materia de preparación de suelo urbanizado, a través de las denominadas Zonas de Interés Regional.

Para asegurar la efectividad del Plan Regional como un instrumento estable de gobierno del territorio, capaz de coordinar tanto las acciones sectoriales con incidencia territorial (transporte, infraestructuras, dotaciones, etc.), como las ordenaciones urbanísticas formuladas desde los municipios, la Ley contempla la formalización de un núcleo básico o esencial de determinaciones, cuya aprobación corresponde a la Asamblea de Madrid con el carácter legal formal. El resto de los contenidos que completan el citado Plan está previsto que sean aprobados por el Consejo de Gobierno con la eficacia de las disposiciones reglamentarias.

Las determinaciones esenciales que enumera la Ley se refieren a los Sistemas Territoriales básicos en la configuración del modelo territorial, así como a la definición del marco en el que debe inscribirse la actividad urbanística directa de la Comunidad. Resultan así como contenidos esenciales del Plan: el establecimiento de los criterios de solidaridad y compatibilidad territorial; el esquema de articulación territorial; la delimitación de los espacios naturales y rurales que se encuentren protegidos; la previsión de las Zonas de Interés Regional; y por último, la defi-

nición de los sistemas regionales de Infraestructuras básicas y de Transporte.

A su vez, los contenidos de eficacia reglamentaria pueden tener un alcance diferenciado, ya que el Plan debe clasificar expresamente sus determinaciones como Normas, Directrices o Recomendaciones, precisando en cada caso el grado de vinculación que impliquen para los planes de las distintas Administraciones públicas y las necesidades de adaptación.

Las Actuaciones de Interés Regional

La actividad urbanística directa y propia que la Ley habilita a la Comunidad se sujeta al formato de las denominadas "Actuaciones de Interés Regional". Estas se caracterizan por el predominio de un "interés regional" específico y diferenciado del "interés local" que define a la acción urbanística de los municipios.

Para garantizar que la presencia de un interés regional no suponga menoscabo de la gestión urbanística, que debe corresponder con carácter general a los municipios, la Ley define restrictivamente aquel interés, tanto por extensión como por calidad y, además, vincula su apreciación a la declaración formal. Esta se articula en el Plan Regional en el caso de las "Zonas de Interés Regional", o excepcionalmente mediante aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, en el caso de los "Proyectos de Alcance Regional". Dado que en este último supuesto se carece de la legitimidad dimanada de una previa figura de ordenación del territorio, la Ley ha establecido una serie de cauces específicos para resolver los eventuales conflictos interadministrativos.

Naturaleza y objetivos

Las Zonas de Interés Regional son áreas previstas en el Plan Regional para servir de soporte a operaciones urbanísticas dirigidas a la ordenación y gestión estratégica del territorio en materia de vivienda, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios. No constituyen tanto instrumentos de ordenación urbanística como gestión. Su objeto se circunscribe a

insertar la acción autonómica directa en la estrategia para la organización y estructura del territorio formulada desde el Plan Regional, remitiéndose la ordenación espacial concreta de las Zonas a figuras de planeamiento ya establecidas como los Programas de Actuación Urbanística y los Planes Parciales. Por este motivo, las operaciones territoriales diseñadas por el Plan Regional pueden comprender diversas Zonas (tanto de Actuación Inmediata como Diferida), así como la ejecución, directa o mediante Proyectos de Alcance Regional, de infraestructuras básicas y de transporte. Como respuesta a la complejidad y larga duración de las operaciones territoriales la Ley incorpora la variable temporal en la ordenación estratégica del territorio, discriminando aquellas actuaciones regionales destinadas a ser ejecutadas de inmediato, de aquellas otras previstas a medio plazo y sobre las cuales interese establecer los criterios urbanísticos y asegurar la afección del suelo para hacer viable su ejecución posterior. Así, se establece la distinción entre "Zonas de Actuación Inmediata" y "Zonas de Actuación Diferida", según que su finalidad sea, respectivamente, constituir el soporte de actuaciones cuya ejecución se prevea iniciar en los siguientes cuatro años, o bien, constituir reservas estratégicas de suelo para el desarrollo de operaciones urbanísticas regionales a medio plazo.

El Plan Regional deberá contener la localización, los objetivos territoriales y el contenido urbanístico básico de cada una de las Zonas, pudiendo contener incluso la "delimitación" precisa de su ámbito o remitir ésta a una tramitación posterior. En todo caso, la Ley establece que la gestión de las Zonas será pública, ostentando la Comunidad la condición de Administración actuante junto a los municipios afectados, que conservan siempre la capacidad de asociarse voluntariamente a su gestión y ejecución, operándose en este caso, en función de las respectivas aportaciones, mediante Consorcios Urbanísticos. Asimismo, la Comunidad podrá conceder a otras Administraciones u organismos públicos el desarrollo de la gestión y ejecu-

ción de una "Zona de Interés Regional". A diferencia de las Zonas, que son elementos integrantes de la estrategia territorial del Plan Regional, la figura de los "Proyectos de Alcance Regional" pretende incorporar, en el marco de coherencia establecido desde el Plan Regional, un elemento de flexibilidad.

Proyectos técnicos de obras

Los "Proyectos" no son unos instrumentos de planeamiento, sino verdaderos proyectos técnicos de obras concebidos para viabilizar la inmediata ejecución de acciones de infraestructura, servicios, dotaciones e instalaciones para el desarrollo de la actividad económica, siempre que concurren los requisitos de interés regional, inmediatez de ejecución y resolución integrada de las infraestructuras y servicios precisos para su implantación.

Pueden tener un doble objeto: viabilizar actuaciones de transcendencia supramunicipal que por su carácter excepcional no tengan previsión y acomodo en el planeamiento municipal vigente, o bien facilitar la ejecución material de una serie de proyectos concretos en las operaciones urbanísticas a las que dan soporte las Zonas de Interés Regional.

Como novedad en relación con las Zonas, se contempla la posibilidad de que puedan elaborar, promover y también ejecutar Proyectos de Alcance Regional, no solamente las Administraciones, entidades y sociedades públicas, sino también las personas privadas.

En todo caso, la aprobación definitiva de un Proyecto corresponde, en razón de la acreditación de su interés regional, a la Comunidad de Madrid. Pero podría darse el caso de que exista conflicto entre la Comunidad Autónoma de Madrid y el municipio afectado en la apreciación del interés regional invocado. Para canalizar la superación de este problema, la Ley de Medidas contempla la actuación de la mencionada Comisión de Concertación de la Acción Territorial, cuyos dictámenes tendrán un carácter vinculante para esta Comunidad. En concreto, cuando se refieran a la viabilidad de los Proyectos de Alcance Regional.

ZONAS DE INTERES REGIONAL

