

EL ACUERDO POSIBLE EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Hacia una óptica de mayor alcance

Probablemente los debates sobre el territorio van a ocupar el final de este siglo, e incluso se extenderán más allá del año 2000, otorgando al medio físico un valor activo y no puramente neutral en las políticas públicas y en el ejercicio de las actividades privadas. Hoy en día se ha superado la visión focalizada del suelo, procurando alcanzar una óptica de mayor alcance, capaz de valorar todos los impactos externos que producen las decisiones adoptadas.

Texto: IGNACIO DEL RIO GARCIA
DE SOLA.

*Registrador de la Propiedad y Portavoz
de Política Territorial del Partido Popular de la
Asamblea de Madrid.*

Este estado de la cuestión, que legislativamente se desarrolló en España a partir de los años ochenta a través de un conjunto de disposiciones de rango legal y reglamentario, es protagonizado por las Comunidades Autónomas que asumen la ordenación del territorio y el urbanismo dentro de sus Estatutos de Autonomía.

Armonía e integración del territorio

La Asamblea de Madrid, en el ejercicio de esta competencia, aprobó la Ley de Ordenación del Territorio (Ley 10/1984), hoy expresamente derogada por la Ley de Medidas.

Básicamente, dicha Ley dedica la mayor parte de su contenido a la regulación de los instrumentos de ordenación o gobierno del territorio y a la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad (Títulos I a IV). Por tanto, la primera afirmación que habría que formular es que la Ley no es una Ley del Suelo en la acepción comúnmente admitida. Es decir, reguladora del régimen urbanístico del suelo, de los instrumentos de planeamiento y de los sistemas de gestión o actuación urbanística. Su encuadre obedece al concepto de ordenación del territorio, en una parte sustancial de su contenido, derogando el régimen legal vigente hasta la fecha.

Este es quizá uno de los valores fundamentales de dicha Ley; intentar definir qué es exactamente la ordenación del territorio, quién la lleva a cabo y a través de qué tipo de instrumentos, uniendo las dos piezas del

puzzle, el urbanismo y la ordenación territorial.

El artículo 13 establece cuáles son los objetivos de la citada ordenación:

- La articulación territorial de la Comunidad interna y con el resto de España.
- Las determinaciones de ámbito regional tendientes a armonizar el desarrollo económico-social con el medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la protección del patrimonio histórico y cultural.
- La coordinación de la acción territorial entre todas las Administraciones Públicas y de sus programas de infraestructuras, estableciendo las reservas de suelo necesarias.

Los instrumentos para conseguir tales objetivos son el Plan Regional de Estrategia Territorial, los Programas de Coordinación de Acción Territorial y los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural.

Un instrumento básico

El Plan Regional es un documento de extraordinaria potencia, poseedor de un contenido que posee triple alcance:

- Determinar los contenidos de los objetivos y la estrategia relativos a la organización y estructura del territorio.
- Ordenar la actividad urbanística directa y propia que sea necesaria y precisa para la efectividad de dicha estrategia.
- Recoger las directrices para la armonización y compatibilización del planeamiento municipal y los planes, programas y acciones sectoriales con incidencia territorial.

El desarrollo de este contenido, recogido

**El trabajo legislativo ha
logrado corregir una
serie de excesos
e indeterminaciones
contenidos en
el Proyecto y evitar,
además, algunos
puntos de conflicto o
rozamiento.**

en el artículo 16, se realiza definiendo el concepto de ordenación del territorio como "sistemas de ámbito o función regional o supramunicipales y, en general, de los estructurantes del territorio", abarcando los espacios naturales y rurales que deben ser preservados del proceso de urbanización, el esquema de movilidad, la política regional para la vivienda, las infraestructuras regionales básicas, las dotaciones, equipamientos y servicios, así como los conjuntos de interés arquitectónico y cultural que estén sujetos a protección.

Asimismo, es necesario insistir en que, metodológicamente, el Plan Regional es el instrumento básico de ordenación del territorio, y, por tanto, su contenido se encuentra delimitado por los conceptos "ámbito o función regional o supramunicipales", de los que deriva "la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid".

El elemento que otorga, junto con su contenido, fuerza al Plan Regional de Estrategia Territorial se encuentra en el procedimiento establecido para su aprobación. El trabajo realizado por la ponencia ha mejorado sustancialmente la redacción del Proyecto de Ley. En este sentido, una parte del Plan tendrá el carácter formal de Ley, siendo, consecuentemente, la Asamblea de Madrid el órgano competente para ejecutar su aprobación, que, por otra parte, conocerá y debatirá, previamente, el Documento de Bases.

El carácter legal que se otorga a las determinaciones básicas o esenciales y a las de ordenación sustantiva de aplicación directa refuerza su legitimidad. Al mismo tiempo, las restantes determinaciones, clasificadas como normas, directrices o recomendaciones, aseguran la suficiente flexibilidad, fijando el grado de vinculación que implican para los planes de las distintas Administraciones y la adaptación que de éstas demanden.

Debe destacarse que el Plan comprenderá la localización, los objetivos y el contenido urbanístico básico de las zonas de Interés Regional, figura que había producido una inicial preocupación por su posible incidencia en el planeamiento municipal.

El punto de equilibrio

Lograr el punto de equilibrio entre la ordenación del territorio, la actividad urbanística necesaria para su ejecución y el planeamiento municipal era, sin duda alguna, una de las grandes sombras que sobrevolaron los distintos anteproyectos elaborados.

El trabajo legislativo ha logrado corregir una serie de excesos e indeterminaciones contenidos en el Proyecto y evitar los puntos de conflicto o rozamiento, con el bien entendido criterio de que la Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo fija diversos límites y remedios, pero en cambio no prede-

termina la acción política que los responsables del tema puedan ejecutar.

Entre los remedios para evitar conflictos, posee un especial tratamiento la Comisión de Concertación de la Acción Territorial. Se trata de un auténtico órgano arbitral que si se utiliza adecuadamente, con rigor y sin ningún tipo de desmesura, puede ser un instrumento que vaya creando jurisprudencia en las relaciones Comunidad Autónoma de Madrid-Ayuntamiento y de éstos entre sí.

Por otra parte, la emisión de dictámenes por la Comisión deja siempre a salvo la autonomía y competencias de las Administraciones en ella representadas, pero su intervención vinculará la realización de los Proyectos de Alcance Regional referidos a infraestructuras, obras, construcciones o instalaciones para el desarrollo de actividades económicas. La composición de esta Comisión de Concertación de la Acción Territorial, paritaria entre los Municipios y los representantes de la Asamblea, otorga la máxima representación a este órgano deliberante y consultivo y cuya fuerza derivará, en gran medida, de la que le proporcionen sus miembros con la justicia y rigor de sus informes y dictámenes.

El título V de la Ley se dedica al planeamiento urbanístico, aun cuando realmente sólo el artículo 43 se refiere al contenido del planeamiento, pues el resto se dedica a regular el régimen competencial que corresponde a la Comunidad y a los Ayuntamientos.

La Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo faculta a los Planes Gene-

rales y Normas subsidiarias para incluir en áreas de reparto en suelo urbano los terrenos destinados a sistemas generales adscritos o incluidos en él, con lo que se pretende facilitar su adquisición. Además, el artículo 43 permite referir el cálculo del aprovechamiento lucrativo a áreas de reparto en suelo urbano, a índices de edificabilidad o a la aplicación de concretas condiciones edificatorias para cada una de las zonas. Quizá se ha perdido la oportunidad de flexibilizar el planeamiento, introduciendo figuras más sencillas y adaptadas a las distintas realidades municipales. La preocupación del Proyecto se encontraba más centrada en la distribución de diversas competencias, sin que en este apartado prosperase la facultad de aprobar sus Planes Municipales en el marco del Plan Regional.

La apuesta por la rehabilitación urbana

El resto del contenido de esta Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, régimen urbanístico del suelo no urbanizable y urbanizable no programado (Título VI), gestión urbanística (Título VII), expropiación forzosa (Título VIII), intervención pública en el mercado (Título IX) y medidas para el incremento de la eficacia administrativa (Título X), presenta también algunas novedades que son de gran interés con relación al régimen estatal vigente.

Por otra parte, cabe destacar también la apuesta por la rehabilitación, con el compromiso de la Comunidad Autónoma de Madrid de asignar anualmente al menos el 1% de su presupuesto a efectuar inversiones en aquellas operaciones concebidas para la rehabilitación de áreas urbanas catalogadas como degradadas en el territorio madrileño.

Finalmente, la correcta regulación de los convenios urbanísticos, así como las medidas para agilizar la eficacia administrativa con una regulación del silencio positivo coherente con la Ley 30/1992, deben servir, de forma adecuada, para aportar transparencia y agilidad al sistema urbanístico.

LA ULTIMA REFLEXION

Esta Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo apuesta por mejorar la seguridad jurídica en las relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos, y puede ser un buen camino para lograr una convivencia razonable en el ejercicio de las competencias de los distintos poderes públicos. No obstante, algunas cuestiones han quedado fuera de la citada Ley, pero

en cualquier caso, suponen un avance y una apuesta por un concepto armónico e integrado del territorio madrileño, que recibimos en herencia de las generaciones pasadas y que, sin duda, estamos obligados a preservar y mejorar para las generaciones futuras, entendiéndolo como un espacio de convivencia y desarrollo equilibrado.