

LOS CONFLICTOS COMPETENCIALES ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO. EL CASO DE MADRID CAPITAL

PLANNING CONTROVERSIES BETWEEN PUBLIC ADMINISTRATIONS. CASE STUDIE: MADRID CAPITAL

Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ* y Amaya CASADO ECHARREN**

RESUMEN

Los conflictos de competencias entre Administraciones Públicas se manifiestan de un modo particularmente intenso en los procesos de formación y aprobación de los planes urbanísticos, especialmente en las capitales y grandes ciudades, con importantes posibilidades de desarrollo urbanístico. Los implicados a nivel regional y local no siempre comparten los mismos objetivos y fines. El caso de Madrid capital es uno de los mejores ejemplos de superposición de intereses. Madrid como región, como territorio municipal y como capital de España. Este artículo resume con algunos estudios de caso la tensión política que surge a raíz de la defensa de estos intereses.

Palabras clave: capitales autonómicas, políticas de ordenación urbana, Planes Generales de Ordenación, conflictos interadministrativos, mecanismos legales de concertación de intereses.

ABSTRACT

Conflicts of jurisdiction between public Administrations are especially evident in the framework of the planning processes which refer to capital and major cities. Regional and municipal planning actors show different scales of interest. The case of Madrid capital is one of the best examples of overlapping interests. Madrid as a region, Madrid as a municipal territory, Madrid as the capital of Spain. This article summarizes with some case studies the political tension that arises from the defence of these different goals.

Keywords: regional capitals, urban planning policies, General Land Use Plans, interadministrative conflicts, legal mechanisms of coordination of interests.

* Marta Lora Tamayo Vallvé (mlorat@der.uned.es) es Profesora Titular en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.

** Amaya Casado Echarren (amayacasado@der.uned.es) es Jefe de Servicio de la Secretaría Permanente de la Comisión Técnica de Licencias del Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda en el Ayuntamiento de Madrid, España.

Este texto se enmarca en el proyecto de investigación «Las ciudades españolas en la etapa autonómica (1978-2012). Dinámicas, procesos y políticas», financiado por el Plan Nacional de Investigación I+D+i del Ministerio de Economía y Competitividad para el período 2010-2013 (Código: CSO 2009-11261-(Subprograma GEOG)).

1. La evolución de las políticas urbanas en España

No existe un único concepto de las políticas urbanas, sino distintas definiciones en función del momento histórico y del contexto nacional en el que se han encontrado los gobiernos locales. La ciudad y lo urbano, como categoría genérica en la que se insertan las capitales autonómicas, pueden entenderse como entorno físico o espacio en el que se desarrollan unos usos, unos elementos y unas actividades determinadas y como proceso social condicionado por factores menos tangibles, vinculados a los hábitos y a los comportamientos sociales. Estos dos elementos se encuentran íntimamente imbricados entre sí hasta el punto de condicionarse y afectarse recíprocamente. Por ello, se puede decir que las políticas urbanas se dirigen tanto a la transformación y configuración del ámbito espacial propio de las ciudades (planificación urbana, movilidad, transportes...) como a los grupos sociales que las habitan, desde la óptica de los servicios sociales, culturales, sanitarios, educativos... (Iglesias, Martí-Costa, Subirats y Tomás, 2011).

En cualquier caso, en los últimos años las políticas urbanas han sufrido importantes reajustes y transformaciones por el efecto inevitable que el proceso de globalización ha tenido tanto a escala nacional como a escala local, lo que también ha tenido eco en las capitales autonómicas en cuanto centros de referencia y de atracción social, económica, cultural, laboral y de servicios. Las grandes ciudades han asumido en este escenario un papel protagonista que las ha permitido ponerse a nivel con las escalas autonómicas en lo que a autonomía, capacidad de gestión, capacidad de decisión y capacidad de financiación se refiere, y ello a pesar de no haber contado siempre con el apoyo de éstas, que han visto en este crecimiento urbano una amenaza a su esfera de poder, plasmada en continuos conflictos canalizados a través de los resortes legales previstos para ello, que en última instancia han dificultado este crecimiento y expansión de las ciudades. Este nuevo liderazgo de los gobiernos locales ha venido a impulsar y dinamizar el desarrollo de las ciudades, especialmente de las grandes ciudades y de las capitales, mediante la realización de importantes infraestructuras de comunicación, transporte o nuevas tecnologías; el incremento de la calidad de vida desde el punto de vista prestacional, social, cultural, recreativo (Innerarity, 2006), propiciándose el desarrollo de la gobernanza local en cuanto forma de gestión local basada en la participación de múltiples actores que actúan a través de consensos a fin de generar políticas públicas que propicien el crecimiento económico y la cohesión social de las ciudades.

Territorialmente España se caracteriza por albergar un número muy elevado de municipios que a su vez responden a una configuración y unas características verdaderamente dispares. En este sentido, coexisten en el territorio nacional municipios de estructura rural con municipios de fuerte desarrollo, industrialización y terciarización. Esta dicotomía también se ve reproducida en lo que al tamaño y número de habitantes se refiere, encontrando incluso en una misma Comunidad Autónoma, municipios de pequeñas dimensiones junto a grandes concentraciones urbanas. Pero más allá de esta consabida distinción, en España también se ha propiciado la diferenciación entre las grandes ciudades y las ciudades en las que concurre el dato de la capitalidad, las cuales han reivindicado un tratamiento específico aunque con resultados muy discretos.

Todos estos factores inciden lógicamente en las políticas urbanas a desarrollar e impulsar en cada caso. Las decisiones a adoptar en el plano de la ordenación urbanística y su posterior gestión en el caso de un municipio pequeño no están en el mismo orden que en el caso de una gran ciudad. La dimensión de las ciudades conlleva el problema del alcance y del impacto de sus respectivas políticas locales, en el sentido de que las posibilidades que éstas tienen de chocar con las políticas públicas regionales son mayores por dos motivos: la concurrencia de ambas en un mismo espacio físico, el de la ciudad y su zona de influencia, y la interferencia derivada del actual reparto territorial de competencias en el que los gobiernos autonómicos se han visto especialmente favorecidos en las últimas décadas por las transferencias y delegaciones conseguidas del poder central, sin correlato en el nivel local. Este último aspecto encuentra su mejor y mayor exponente en las políticas públicas en materia de ordenación urbana en las que se va a centrar el presente trabajo. Ciertamente, la dinámica desarrollada en los últimos años ha sido la del continuo recelo y desconfianza de los gobiernos autonómicos respecto de unas políticas locales cada vez más complejas y expansivas, con continuas innovaciones en las formulas de gestión que han desbordado las previsiones recogidas en las legislaciones autonómicas.

2. El marco jurídico de la capitalidad en España

La relevancia del hecho de la capitalidad resulta del todo patente a nivel normativo pudiendo constatarse distintos esfuerzos por parte del legislador, tanto estatal como autonómico, por dar respuesta y tratamiento adecuado a todos los aspectos que de la misma se derivan. Este esfuerzo de positivación se ha articulado, a nivel nacional, mediante diferentes planteamientos.

2.1. Opciones legislativas

La circunstancia de la capitalidad autonómica o de la condición de gran municipio no debe confundirse con otros problemas que también pueden darse en una gran ciudad, pero que requieren una solución jurídica diferenciada. Nos referimos al fenómeno metropolitano (Galán y Toscano, 2006). Esta distinción resulta del todo pertinente en la medida en que lo habitual es que un municipio de gran población y por tanto también que una capital autonómica confluya e interactúe con otros municipios para la formación de un área metropolitana. El ordenamiento jurídico interno ofrece respuestas legislativas concretas al fenómeno de la capitalidad autonómica, en un escenario dual:

- La inserción del fenómeno de la capitalidad autonómica en el contexto de los municipios de gran población. La Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.
- La capitalidad autonómica como circunstancia merecedora de un tratamiento legal propio y específico. Las leyes de capitalidad autonómica.

2.1.1. La regulación legal de las grandes ciudades

La primera posibilidad, consiste en la aplicación a las capitales autonómicas del régimen legal de los municipios de gran población, al ser, en muchos casos, municipios de gran tamaño en términos poblacionales. Esta alternativa es mayoritaria, y a ella se acogen la práctica totalidad de las capitales autonómicas en el territorio español. La normativa básica de referencia en estos casos es la Ley estatal 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, a través de la cual se introdujo en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el Título X relativo al régimen especial de organización para los municipios de gran población.

Un elemento muy significativo del régimen legal de los grandes municipios, es el del ámbito de aplicación ya que si bien en un primer momento se pensó para las grandes ciudades en términos poblacionales, lo cierto es que durante su tramitación se fue ampliando progresivamente a ciudades de mediano e incluso de pequeño tamaño. Este aspecto ha propiciado sin duda la aplicación de este régimen legal a todas las capitales autonómicas, hasta el punto de ser para la mayoría de ellas la única respuesta legal específica a su rasgo de capitalidad autonómica.

La Ley 57/2003 surge como reacción a la excesiva uniformidad y rigidez de la Ley 7/85 que establecía un único modelo orgánico y funcional para todos los municipios, con independencia de las circunstancias demográficas y la complejidad de los mismos. De esta uniformidad se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas, que venían reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas (Ministerio de Administración Pública, 2003).

2.1.2. La regulación legal de las capitales autonómicas

La segunda posibilidad para abordar el fenómeno de la capitalidad autonómica es mediante una regulación legal específica, dirigida a dar respuesta a los aspectos que se derivan de la configuración de un municipio como capital de la respectiva Comunidad Autónoma. Es una opción minoritaria, sólo tres capitales autonómicas cuentan con una ley de capitalidad autonómica (Ley Foral 16/1997 de 2 de diciembre, por la que se establece la Carta de Capitalidad de la Ciudad de Pamplona, la Ley 4/2002 de 25 de junio, del Estatuto de la Capitalidad de la Ciudad de Santiago de Compostela y Ley 23/2004 de 20 de diciembre, de Capitalidad de Palma), descartando el caso de la ciudad de Madrid que afronta la capitalidad de Madrid pero desde la óptica de la capitalidad del Estado en la Ley estatal 22/2006, de 4 de julio de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. Estas leyes autonómicas pretenden solucionar los problemas inherentes a su condición de capital: problemas derivados de la ubicación de la sede de las instituciones; disposiciones sobre honores o distinciones y régimen protocolario, atribución de competencias diferenciadas por razón de la capitalidad; relaciones interadministrativas y otras instituciones que confluyan en el territorio de la capital; regulación de un régimen económico y financiero especial.

No obstante, más allá de un mero voluntarismo formal, las leyes autonómicas que regulan la circunstancia de la capitalidad autonómica no constituyen en sí mismas una garantía de materialización real de las expectativas de las ciudades que han de convivir con la problemática específica derivada de su cualidad capitalina. Se limitan a abordar, de manera coincidente, los aspectos en torno a los cuales se plantean sus reivindicaciones, pero la satisfacción de las mismas sigue estando condicionada a la sensibilidad y compromiso que manifieste el respectivo poder regional.

3. La incidencia del fenómeno de la capitalidad autonómica en el ejercicio de las competencias en materia de planeamiento urbanístico

La especial complejidad que presentan las relaciones entre los municipios en los que concurre el factor de la capitalidad con las organizaciones territoriales superiores, es especialmente intensa y patente en el ejercicio de competencias de marcado carácter discrecional en las que el factor de oportunidad se presenta como elemento central de las decisiones ejecutivas a adoptar. Tal es el caso de las competencias en materia de planificación urbanística de las ciudades.

3.1. El solapamiento del ámbito de la capital autonómica con el del municipio

La configuración básica de las capitales autonómicas como municipios explica que la posición que estas ocupan respecto del Estado y de la respectiva Comunidad Autónoma sea una posición similar a la del resto de municipios aunque cualificada por las singularidades y especificidades que sobre ellas concurren por razón de dicha capitalidad. Por lo tanto la clave o el elemento esencial que da la pauta a la hora de definir cómo han de ser estas relaciones entre las capitales autonómicas respecto del Estado y la Comunidad Autónoma no es otro distinto que el de la autonomía local y su garantía constitucional¹, aunque en estos casos se les debería reconocer un plus respecto del resto de municipios, en lo referente a participación más intensa en la toma de decisiones; refuerzo de las relaciones interadministrativas; mayor capacidad en la gestión de competencias y mayor autonomía financiera (Rodríguez, 1999).

¹ En su configuración constitucional (Sentencias del Tribunal Constitucional 27/1987 de 27 de febrero; 170/1989 de 19 de octubre; 109/1998 de 21 de mayo) la autonomía local es el derecho de la comunidad local de participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, con el límite que impone el principio de unidad estatal. Se trata pues de un derecho de vocación política y no sólo administrativa en el sentido en que la autonomía local no sólo presupone una participación de los municipios en la ejecución de las decisiones o de las políticas públicas definidas por el Estado o la Comunidad Autónoma, sino que precisamente implica la adopción de decisiones propias en las políticas públicas que van a tener efectos en su respectivo territorio. La autonomía local *ad intra*, implica la capacidad de auto-organización de los municipios a través de la potestad reglamentaria, la cual se considera como algo inherente a la autonomía (Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989). En lo que se refiere a las manifestaciones *ad extra* de la autonomía local, esto es, en sus relaciones con otras Administraciones Públicas, la misma implica la eliminación de cualquier control de oportunidad por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto de las decisiones locales. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 4/1981 de 2 de febrero) no es en ningún caso compatible con la autonomía local la previsión de controles genéricos o indeterminados que sitúen a las entidades locales en una posición de subordinación o de dependencia cuasi jerárquica respecto del Estado u otras entidades territoriales.

No obstante, el reconocimiento del estatus que debe corresponder a las capitales autonómicas va a depender de la responsabilidad y sensibilidad que muestren los entes territoriales estatales y autonómicos en su labor legislativa, la cual debería innovar en respuestas que hagan frente a los factores que condicionan a las capitales autonómicas.

3.2. El planeamiento general como paradigma de la tensión competencial entre el Municipio y la Comunidad Autónoma

Las tensiones competenciales se producen, de un modo especialmente intenso con ocasión del planeamiento urbanístico motivado por la circunstancia de que también la Comunidad Autónoma asume legalmente competencias en materia urbanística, y de que el espacio físico de la ciudad es donde concurren los intereses locales y supralocales. Dentro del planeamiento urbanístico el instrumento que protagonizará la mayor conflictividad será el plan general, al ser la figura que abarca la ordenación de uno o varios términos municipales completos y el instrumento central e integral de la política urbanística encargado de definir los elementos fundamentales de la estructura general a nivel de la ciudad como son la clasificación y calificación del suelo, la delimitación de las áreas de reparto de cargas y beneficios, fijación de los aprovechamientos urbanísticos, los usos, intensidades, tipologías edificatorias, estructura orgánica de la ciudad como sistemas generales de comunicación, espacios libres, parques, zonas verdes, medidas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico-artístico... (González, 2008).

4. El caso concreto de la ciudad de Madrid

La ciudad de Madrid, además de su condición de municipio de gran población y capital autonómica, presenta el dato distintivo de ser la sede de las instituciones de la Administración General del Estado. La concurrencia de intereses sobre el mismo espacio territorial que estas circunstancias propician hace de ella un escenario rico en ejemplos de tensión y conflictividad.

4.1. Especial configuración de la ciudad de Madrid y competencias urbanísticas

La Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, regula las especialidades de la ciudad de Madrid por su condición de capital del Estado y sede de las instituciones generales, pero además la ciudad de Madrid se configura como capital autonómica, lo que le confiere una circunstancia única en todo el panorama territorial.

El reparto competencial en materia de planeamiento urbanístico entre la Comunidad de Madrid y la ciudad de Madrid, se establece en la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid. Esta regulación mantiene el carácter bifásico del procedimiento de aprobación de los planes generales, con una fase municipal y otra autonómica. No obstante, la reforma de la Ley del Suelo de la Comunidad Madrid del año 2007 ha acentuado la centralización de la competencia

autonómica para la aprobación del planeamiento general, al elevar el rango del órgano aprobatorio (Consejo de Gobierno), decisión probablemente motivada en los desmanes en los que han incurrido algunos Ayuntamientos en los últimos años.

Es cierto que se ha avanzado en la línea de dotar de mayor agilidad a los procedimientos de aprobación de los planes generales en algunos supuestos, como el procedimiento simplificado creado por la modificación legal del año 2007 y desarrollado por Decreto 92/2008 de 10 de julio, para tramitar las modificaciones no sustanciales de planeamiento, pero por lo demás, las competencias de control y fiscalización que puede ejercer la Comunidad de Madrid en la aprobación del planeamiento general permanecen incólumes, no existiendo ninguna consideración a la mayor capacidad de gestión y mayor responsabilidad que cabría predicar de una ciudad como Madrid. A pesar de ello existen ejemplos significativos de falta de respuesta autonómica frente a la inactividad del Ayuntamiento de Madrid, como se constata en la adaptación pendiente del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 al marco legal en vigor. A día de hoy es pues pertinente el debate de las competencias en materia de planeamiento urbanístico que podrían transferirse y delegarse a favor de la ciudad de Madrid por su especial cualificación como capital autonómica y estatal, su tamaño desde el punto de vista demográfico y físico y su dimensión en lo que a estructura orgánica se refiere. La transferencia de competencias sería en principio una opción un tanto complicada por el hecho de que la Comunidad de Madrid no cuenta con órganos territorializados, esto es dependencias administrativas y personal propio en el término municipal. Ello sin embargo, no tendría por qué impedir que el esfuerzo para materializar estas transferencias se concentrara en actuaciones concretas. Quizá la opción más idónea, sería la de creación de un órgano colegiado en el que participaran las tres Administraciones Públicas, encargado de la aprobación solidaria del plan general, en la línea de la posibilidad que contempló la ley del suelo de 2008 para que la Administración General del Estado pudiera formar parte de órganos colegiados de carácter supramunicipal con competencias para la aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística (Prieto y Galán, 2009).

Otro aspecto de la aprobación del plan general en el que se podría avanzar respecto de la especial situación de Madrid, sería el de la evaluación ambiental. Actualmente ésta se realiza unilateralmente por el órgano competente autonómico, de acuerdo con la Ley 2/2002, de 19 de junio y la Ley 9/2006 de 26 de abril. No obstante, y al amparo de esta misma regulación, sería posible que en la llamada evaluación ambiental estratégica, la aprobación de la memoria o el informe de sostenibilidad ambiental, participen los municipios afectados.

Todas las alternativas dirigidas a incrementar la competencia y participación de Madrid en la aprobación definitiva del planeamiento general, pasan por que la voluntad política autonómica un día declarada en el marco del Pacto Local, se haga efectiva y se materialice en medidas legislativas concretas que permitan canalizar y equilibrar los intereses en juego, reduciendo el nivel de conflictividad entre ambas instancias lo que sin duda redundará en beneficio tanto de la ciudad como de sus habitantes y visitantes.

4.2. Algunos ejemplos de conflictividad entre la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid en la aprobación del plan general

En la experiencia del Ayuntamiento de Madrid, un elevado número de conflictos competenciales con la Comunidad de Madrid en planeamiento urbanístico se encauzan por la vía de los reparos de legalidad. Éstos encubren sin embargo, en la inmensa mayoría de los casos analizados, un control de oportunidad de los intereses regionales afectados por la actuación municipal cuyo control y representación compete a la Comunidad Autónoma. Este fenómeno encuentra explicación en el hecho de que la regulación del suelo de la Comunidad de Madrid ha optado por incluir y por tasar formalmente los aspectos en los que se concretan los intereses supralocales, a través de las denominadas determinaciones estructurantes que por su alcance y por sus implicaciones territoriales y regionales competen a la Comunidad Autónoma frente a las determinaciones pormenorizadas en las que se plasman los intereses netamente locales. Esta línea de actuación ha sido, por lo demás, plenamente ratificada por la jurisprudencia, (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2003). Además de ello, la intervención de la Comunidad Autónoma encuentra frecuentemente sustento en la invocación de títulos competenciales sectoriales propios que necesariamente afectan y condicionan transversalmente al contenido material de las decisiones municipales plasmadas en el respectivo planeamiento (normativa medioambiental o de protección del patrimonio histórico).

Bajo estas premisas y a la vista de los casos prácticos analizados, nos encontramos por una parte con escasos supuestos de acuerdos autonómicos de denegación de la aprobación definitiva del planeamiento general, esto es, supuestos en los que la Comunidad de Madrid esgrimiendo competencias propias que prevalecen a las determinaciones urbanísticas del planeamiento o tutelando intereses regionales a los que necesariamente debe atender y responder el planeamiento municipal, deniega su aprobación definitiva. Proliferan, por el contrario, los de formulación de un requerimiento de subsanación de deficiencias o de aprobación definitiva condicionada al cumplimiento de ciertas exigencias vinculadas al interés supralocal. Por otra parte, y como consecuencia de la inactividad de la Comunidad de Madrid para la aprobación definitiva del planeamiento municipal se detectan algunos casos de aplicación del silencio administrativo.

4.2.1. Denegación por la Comunidad de Madrid de la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, para el desarrollo y ampliación de equipamientos educativos²

El objeto de la modificación puntual analizada era mejorar la capacidad de servicios y prestaciones de parcelas calificadas como dotacional educativo privado, en ámbitos con edificación en vivienda unifamiliar. Para ello se planteaba el incremento de la edificabilidad autorizada para propiciar un tamaño de equipamiento educativo que diera respuesta suficiente a la demanda de plazas escolares en la ciudad de Madrid, lo cual redundaría indirectamente en beneficio del sistema educativo, cuya gestión compete a la Comunidad Autónoma. Esta ampliación se condicionaba a la aprobación de un Plan Especial, que estableciera el incremento de edificabilidad para cada parcela, la localización de las superficies mínimas de cesión derivadas de dicho incremento y por otra parte, al cumplimiento de los correspondientes parámetros de volumen, ocupación, posición y forma del edificio para asegurar la adecuada inserción e impacto del edificio resultante en la parcela.

Remitido el expediente a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, se informó desfavorablemente por las siguientes deficiencias: la modificación únicamente se plantea respecto de los equipamientos educativos de titularidad privada, pero supone un vacío regulativo para el caso de los equipamientos educativos públicos; no se justifica que el incremento del 20% de la edificabilidad de los equipamientos educativos privados que se pretende, vaya a resolver necesariamente la problemática relativa a la suficiente oferta de plazas escolares.

A la vista de todos ellos la Comunidad de Madrid, procedió a la denegación de la aprobación definitiva de la modificación propuesta por el Ayuntamiento. Como se puede observar, los motivos en los que la Comunidad de Madrid fundamenta su denegación son tanto de oportunidad como de legalidad. Dentro de los motivos de oportunidad, en los que se concentran los intereses supralocales, encontramos la falta de justificación de que el incremento de la edificabilidad de equipamientos educativos privados vaya a resolver realmente la problemática de la oferta de plazas escolares, que corresponde competencialmente a la propia Comunidad de Madrid, a lo que se añade la decisión municipal de excluir a los equipamientos educativos públicos, cuya gestión corresponde también a la Comunidad de Madrid. Se trata por tanto, de un claro ejemplo de intervención regional en la decisión municipal sobre la base de intereses supralocales derivados de competencias sectoriales autonómicas que condicionan transversalmente las de ordenación urbanística de una ciudad.

² Resolución de 16 de noviembre de 2011, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 10 de noviembre de 2011, por el que se deniega la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del Artículo 7.10.6 de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 para el desarrollo de equipamientos educativos en Norma Zonal 8 grado primero.

4.2.2. Informe desfavorable de la Comunidad de Madrid relativo a la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, para el cambio de uso de una parcela industrial a servicios terciarios³

Plantea el Ayuntamiento de Madrid la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en un solar, situado a escasos 50 metros del cauce del Río Manzanares y calificado como uso industrial. El objeto de la modificación es la recalificación de la parcela como servicios terciarios en sus clases de hospedaje y comercial, en la categoría de Gran Superficie Comercial.

En fase de información pública la Comunidad de Madrid informa desfavorablemente atendiendo a los aspectos urbanísticos y medioambientales de la modificación pretendida. En concreto, concluye que dada la ubicación de la parcela, próxima al cauce del río Manzanares, y la naturaleza y dimensiones de la actuación propuesta, tendría un impacto en el entorno desfavorable. Asimismo, y dado que la implantación de grandes superficies comerciales reviste de una gran trascendencia urbanística por sus implicaciones a nivel local e incluso territorial, considera la necesidad de un análisis previo global sectorial para regular las nuevas implantaciones y minorar los posibles impactos negativos.

A la vista de las actuaciones seguidas por la Administración autonómica en el caso de esta modificación puntual, trascienden como aspectos más llamativos los siguientes: el elevado número de organismos e instancias administrativas que intervienen en el proceso de aprobación; la ausencia de un modelo territorial bien definido a través de instrumentos legales y unas Directrices que ofrezcan un marco cómodo para el planificador municipal y le permitan dar respuesta a los problemas específicos de Madrid, lo que redundaría en la agilidad del procedimiento de aprobación y evitaría que las respuestas del planeamiento llegaran desfasadas respecto de la dinámica de la ciudad.

4.2.3. Reparos formulados por la Comunidad de Madrid a la Modificación Puntual referente a las condiciones particulares de los parques urbanos y parques metropolitanos⁴

En este caso la modificación puntual plantea una modificación de las condiciones particulares aplicables a las zonas verdes de nivel singular (parques urbanos y parques metropolitanos) para incorporar dentro del sistema de usos compatibles de las mismas, como uso asociado, el uso de equipamiento en la categoría de bienestar social (servicios de ayuda a colectivos específicos como familia e infancia, tercera edad, personas discapacitadas, minorías étnicas...), imposibilitando en todo caso el uso residencial en aquellas actividades de bienestar social que pudieran contemplar elementos de residencia. Esta modificación se fundamenta en la Memoria del Plan General por la existencia de ciertos factores sociales que han generado una mayor demanda de espacios de bienestar social, al tiempo que evidenciaban el déficit

³ Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 en el ámbito de la calle Antonio López, distrito de Usera. Aprobación inicial Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 26 de abril de 2007.

⁴ Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 del Artículo 7.8.5 de las Normas Urbanísticas. Aprobación inicial Acuerdo del Pleno de 20 de febrero de 2002.

global del suelo dotacional en la almendra central de la ciudad y en algunos distritos periféricos. La Comunidad de Madrid, procede a la devolución del expediente, por los siguientes motivos: falta de justificación sobre la reducción de zonas verdes; quiebra de la coherencia del sistema de usos dotacionales del plan general, en el que el uso zona verde es alternativo en cualquiera de los demás usos dotacionales, pero no a la inversa; riesgo de desvirtuar el cómputo y el equilibrio de las redes públicas correspondientes a futuros desarrollos.

La incidencia que la modificación propuesta tiene en la definición, zonificación y estándares de las redes públicas es en este caso la que legitima la intervención autonómica. Ciertamente que las redes públicas forman parte de las determinaciones estructurantes que definen las líneas fundamentales del modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo, pero la reflexión a la que invita este caso es que aunque la actuación de la Comunidad Autónoma sea impecable desde el punto de vista formal la realidad es que impide dar una respuesta satisfactoria a una demanda específica de una gran ciudad como Madrid que ha de atender unas necesidades sociales marcadas por factores derivados de su configuración como gran ciudad-capital: el elevado número de habitantes, los desequilibrios en cuanto a la capacidad económica de sus habitantes, los desfases en el desarrollo de las distintas zonas de la ciudad, etc.

4.2.4. Aprobación Definitiva de Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid por silencio administrativo⁵

Este expediente es exponente de la posibilidad contemplada en el artículo 63 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, de entender aprobado por silencio administrativo un expediente de planeamiento por falta de adopción del acuerdo de aprobación en plazo. Su objeto era la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, en el ámbito del antiguo Mercado de Frutas y Verduras en las naves del Matadero de Madrid, dirigido a sustituir el antiguo tejido industrial por nuevos desarrollos residenciales, acometer un proceso de renovación urbana, de rehabilitación de los cuerpos originales del mercado, e incorporación de un equipamiento público, con zonas verdes.

⁵ Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997. Antiguo Mercado de Frutas y Verduras en Legazpi, distrito de Arganzuela. Aprobación inicial Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid de 28 de septiembre de 2006; Aprobación provisional Acuerdo de 30 de abril de 2007. Aprobación Definitiva por silencio administrativo, mediante Resolución del Director General de Planeamiento de 14 de mayo de 2008.

4.2.5. Modificación Puntual para el desarrollo urbanístico de la Ciudad Deportiva del Real Madrid Club de Fútbol⁶

Esta modificación afectaba a un ámbito situado al norte de la ciudad para el cambio de calificación de equipamiento deportivo a uso terciario, deportivo público, zonas verdes públicas y vías públicas, en ejecución del Convenio, como operación urbanística compleja pero de concepción unitaria, en una zona estratégica que constituía el remate del desarrollo del Paseo de la castellana. La Comunidad de Madrid si bien manifestó su conformidad global con la propuesta, formuló una serie de reparos: necesidad de ajustar la modificación puntual a la terminología y al contenido de la Ley 9/2001, de Suelo; necesidad de ajustar el régimen de cesiones para redes locales al artículo 36; necesidad de incorporar ciertos aspectos medio ambientales por el aumento de la densidad de población, justificando el incremento de zonas verdes y espacios libres; el consumo energético en criterios de eficiencia y ahorro priorizando las energías renovables; el consumo de agua, optimizando las instalaciones de los edificios y del riego de las zonas verdes; idoneidad del alumbrado exterior para mantener el adecuado equilibrio entre ambiente y oscuridad nocturna y seguridad del entorno...

A pesar de tratarse de reparos de legalidad, estos suponían de facto la imposibilidad material de acometer la operación urbanística en los términos acordados al conllevar un importantísimo desequilibrio de las cesiones asumidas por los particulares. Tras el intenso debate jurídico que esto desencadenó entre las dos Administraciones Públicas, la cuestión se resolvió de forma favorable para el Ayuntamiento al ofrecer la Comunidad de Madrid la posibilidad de proceder a una adaptación de mínimos a la Ley del suelo que no comportaba un incremento en las cesiones para redes locales.

4.2.6. Fórmulas evasivas: la huida del plan general

Los casos analizados son muestra del nivel de control que ejerce la Comunidad de Madrid en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, la cual también sometió a intensos condicionantes al Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 en su aprobación. Como consecuencia de ello en la reciente experiencia municipal del Ayuntamiento de Madrid, encontramos una tendencia a buscar nuevas fórmulas, formalmente distintas de las modificaciones puntuales de planeamiento, con las que se trata de evitar o minimizar en la medida de lo posible la excesiva intervención autonómica en actuaciones, que buscan ser respuesta a las concretas circunstancias y especificidades de la ciudad de Madrid. Tal es el caso de los proyectos singulares que de forma aislada y fragmentada, han diseñado actuaciones emblemáticas para la ciudad de Madrid con un indudable impacto en la escala regional, pero sustraídas del cauce formal de los planes generales y por lo tanto de los habituales controles autonómicos que prevé la regulación legal.

Uno de los mejores exponentes de este fenómeno es el “Proyecto Singular de Madrid-Río”, planteado como mero proyecto de ejecución de obras, complementado

⁶ Área de Planeamiento Remitido 08.04. (Aprobación inicial Ayuntamiento Pleno 27 de octubre de 2005; Aprobación Provisional 26 de abril de 2006 y Aprobación Definitiva por la Comunidad de Madrid 15 de marzo de 2007).

con la figura del Plan Especial cuyo impacto se ha producido a nivel global en buena parte de la ciudad al afectar integralmente a varios distritos, a la red pública local, a la red de equipamientos deportivos, zonas verdes, infraestructuras hidráulicas y a la conexión del ámbito con el resto de red viaria. El objetivo era la recuperación del río para la ciudad, como un elemento vertebrador entre los barrios, creando un parque lineal a cada orilla. Lo que hasta entonces era una barrera física, social y psicológica, se convertía en un elemento de integración y en un proyecto clave para la revitalización del centro de la ciudad y para la regeneración de esta zona concreta, que pasaría de la degradación a la que estaba sometida en las últimas décadas, a convertirse en una de las más atractivas y privilegiadas de Madrid.

Para dar una idea del alcance de la actuación, las acciones previstas en el “Proyecto Madrid-Río” abarcan en primer lugar la reforma de la infraestructura de movilidad de la M-30 y la mejora notable de la calidad de las aguas del río Manzanares y su funcionamiento hidráulico.

Resulta evidente por tanto, cómo este conjunto de intervenciones, articuladas a través de un proyecto de infraestructuras de movilidad e hidráulicas que han supuesto una apuesta por la regeneración urbana de esta amplia zona, se insertan dentro de la política de reequilibrio territorial y ambiental del Ayuntamiento de Madrid con impacto a escala supramunicipal, al incorporar distritos del oeste y el sur de la ciudad al conjunto de actuaciones de regeneración del Centro y la creación de un espacio urbano lineal de calidad, con el río como elemento estructurante. Para ello el Ayuntamiento de Madrid, optó por convocar un concurso internacional de ideas para organizar el nuevo espacio recuperado para la ciudad y a tramitar un Plan Especial.

Otro ejemplo relevante que sirve para ilustrar la utilización de figuras distintas a las modificaciones puntuales del Plan General, para acometer actuaciones globales de transformación de la ciudad con impacto territorial es el conocido como “Plan Especial Recoletos-Prado” cuya importancia se ha visto incrementada por la incorporación de nuevos equipamientos museísticos, de ocio, administrativos y salas de arte: nueva sede del Ayuntamiento de Madrid, Caixa Forum, Casa Encendida, Circo Estable de Madrid, Sala de la Fundación MAPFRE y de la Fundación BBVA. Se trata del ámbito de mayor atractivo de entre los que dispone Madrid para el turismo cultural y de indudable relevancia económica, y simbólica para los vecinos por su imagen internacional con gran valor arquitectónico

El objetivo planteado en este proyecto singular ha sido corregir el deterioro ambiental, y recuperar un espacio para los ciudadanos. Por ello se ha considerado necesario mejorar el paisaje urbano, disminuir el espacio ocupado por los vehículos privados, mejorar la ordenación de los elementos visibles, eliminar los elementos superfluos, renovar pavimentos y mobiliario urbano y poner en valor elementos patrimoniales existentes en el ámbito, creando las condiciones para que pueda ser, realmente, un espacio de usos múltiples asociados a los contenidos culturales, como antesala al conjunto de museos y equipamientos a los que precede. El Plan General de 1997, ya previó un estudio del área, y su ordenación por un Plan Especial de Protección y Desarrollo. Es cierto que en este caso, la intervención autonómica se produjo por la vía de sus competencias ambientales, la cual por resolución de 31 de

agosto de 2009 estableció las características que debían incluir el Plan Especial y el estudio de Impacto Ambiental a elaborar.

Otro ejemplo significativo de esta tendencia de huída de la figura del Plan General para tratar de eludir, o al menos atemperar el nivel de control autonómico en las decisiones municipales sobre la ordenación urbanística de la ciudad lo encontramos en el supuesto que enjuició el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de julio de 2010 (JUR\2010\333755) a cuenta del recurso de casación con origen en la impugnación por parte de la Comunidad de Madrid del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprobaba definitivamente el Plan Especial relativo al uso terciario en su clase de hospedaje para toda la ciudad de Madrid.

Con este Plan Especial el Ayuntamiento pretendía intensificar el uso hotelero como refuerzo a la candidatura olímpica de la ciudad de Madrid y como referente económico en la celebración de ferias y exposiciones nacionales e internacionales. El Plan Especial modificaba el régimen de compatibilidades de usos para permitir la implantación del uso terciario en su clase hospedaje manteniendo el uso cualificado residencial.

La Comunidad de Madrid, fundamentó su impugnación en: la falta de competencia del Ayuntamiento para, por la vía del Plan Especial, realizar una modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de ese calado al suponer una alteración masiva del régimen del uso hotelero en toda la ciudad y no sólo en una determinada zona todo lo cual implicaba una revisión del Plan General de Ordenación Urbana encubierta.

El Tribunal Supremo, confirmó que el Plan Especial efectivamente no encajaba en la categoría de los planes especiales de reforma interior al suponer una revisión global del uso hotelero de la ciudad, indicando que los planes especiales no pueden sustituir a los planes generales como instrumentos de ordenación integral de un territorio ya que ello supone la usurpación de la competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma para la aprobación definitiva de los planes generales, sus modificaciones y revisiones.

5. Reflexiones finales

El marco jurídico que rige hoy por hoy las relaciones competenciales entre el nivel local y el regional, da cobertura a un intenso y permanente control de los gobiernos autonómicos con ocasión de la definición del modelo de ciudad, y a la postre de la definición de las políticas urbanas que persiguen los Ayuntamientos a través de su planificación urbana.

Este control autonómico apenas se amortigua en los supuestos en los que el municipio, diseñador del modelo urbano, está revestido de la condición de capital de la respectiva Comunidad Autónoma. El máximo exponente de esta afirmación lo encontramos en el Ayuntamiento de Madrid, el cual a pesar de su doble condición de capital, estatal y autonómica, no goza de un margen de maniobra y de decisión mayor que el que cabría reconocer a cualquier otro municipio a la hora de diseñar y definir las líneas estratégicas bajo las cuales se concibe una determinada idea de ciudad, tal y como ponen de relieve los numerosos supuestos conflictividad que se

producen a cuenta de los expedientes de modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997.

Esta situación, que supone un lastre en las aspiraciones de una ciudad como Madrid y en definitiva también para las capitales autonómicas, ha propiciado la búsqueda de nuevas fórmulas, más imaginativas y dinámicas para hacer ciudad, en las que fundamentalmente se persigue eludir, en parte, la intensidad y el rigor los controles autonómicos que indefectiblemente contempla el rígido esquema de tramitación y aprobación de un plan general y de sus modificaciones, en la figura de los Proyectos Singulares configurados como proyectos de obras complementados con planes especiales.

Más allá de estas alternativas, resulta muy significativo que el Ayuntamiento de Madrid, que en el momento actual está iniciando los trabajos tendentes a la esperada revisión de su Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, se esté planteando como premisa central y de partida el deslinde formal de las determinaciones estructurantes, en las que la Comunidad de Madrid tiene capacidad de intervención y las determinaciones pormenorizadas reservadas a la autonomía local para acabar con la concepción de un Plan General omnicompreensivo de todas ellas y por lo tanto supeditado y expuesto permanentemente a la fiscalización autonómica y adoptar el modelo que diferencia entre las Normas Urbanísticas de Plan General, que recogen las determinaciones estructurantes y el de Ordenanzas de Construcción, Edificación y urbanización, para aquellas determinaciones finalistas y concretas que permiten materializar la idea de ciudad definida a nivel global. Con este planteamiento se persigue, en definitiva, sustraer de la intervención regional aquellos aspectos que competen en exclusiva al Ayuntamiento y que por lo tanto no han de someterse al esquema de aprobaciones propio de un Plan General sino de una Ordenanza local en la que la participación de la Comunidad Autónoma es más indirecta y menos intensa.

Todo ello permite afirmar que a pesar de la buena voluntad del legislador autonómico, plasmada en las leyes de capitalidad autonómica, de reconocer y garantizar un estatus diferenciado a las capitales autonómicas a través de la potenciación de órganos colegiados para el consenso interadministrativo o el reconocimiento de un mayor nivel competencial en determinados sectores de la actividad pública, en la práctica no se ha hecho patente. La situación, a nivel jurídico-legal, de las capitales autonómicas, más allá de las especialidades organizativas derivadas del régimen especial aplicable a los municipios de gran población, no dista de ser muy diferente a la del resto de los municipios en lo que a ordenación urbanística de la ciudad se refiere. Los mecanismos de concertación de intereses públicos afectados por los Planes Generales, articulados por el ordenamiento jurídico, muestran una efectividad muy discreta en la línea de la evitación de conflictos interadministrativos y en ofrecer a las capitales autonómicas la posibilidad de responder con inmediatez y eficacia a los múltiples retos sociales, económicos, culturales, prestacionales... a los que se enfrenta cotidianamente.

6. Bibliografía

- GALÁN, A. y TOSCANO, F. (2006): “Las tres dimensiones de la gran ciudad”, en TRONCOSO, A. –dir.– *Comentarios a la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid. Ley 22/2006 de 4 de julio*. Thomson-Aranzadi, Madrid.
- GONZÁLEZ, J. L. (2008): *Comentarios a la Ley del Suelo*. Civitas, Madrid.
- IGLESIAS, M.; MARTÍ-COSTA, M.; SUBIRATS, J. y TOMÁS, M. –eds.– (2011): *Políticas urbanas en España. Grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Icaria Política.
- INNERARITY, D. (2006): *El nuevo espacio público*. Espasa Calpe.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2003): *Memoria Justificativa del Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local*. MAP, Madrid.
- RODRÍGUEZ, J. M. (1999): *La reforma del régimen Local de 1999. Las medidas legislativas estatales en el Pacto Local*. Bayer Hermanos, Barcelona.
- PRIETO, C. y GALÁN, A. –dir.– (2009): *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid. Nuevas oportunidades para la gestión desconcentrada*. Huygens, Madrid.