

CAPÍTULO IV

COORDINACIÓN SECTORIAL Y URBANÍSTICA. LUCES Y SOMBRAS.

Daniel Antúnez Torres.

Doctor Arquitecto por la Universidad de Sevilla y Licenciado en Derecho por la UNED.

*Profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura.
Universidad de Sevilla, España.*

BREVE RESEÑA CURRICULAR

Arquitecto - Doctor Arquitecto – ETSAS - Universidad de Sevilla. Licenciado en Derecho. Funcionario en excedencia del Cuerpo Superior Facultativo de Arquitectos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Profesor Titular de Universidad del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio – ETSAS – Universidad de Sevilla.

91 *Visiones territoriales del mundo.*

Un acercamiento a la experiencia práctica de la Ordenación territorial en Andalucía

RESUMEN

El artículo aborda la problemática entre las determinaciones sectoriales con incidencia territorial y el marco urbanístico municipal. La prevalencia de lo sectorial sobre lo urbanístico se pone de manifiesto en el caso concreto de las infraestructuras públicas de comunicación y, en general, en la ordenación de las obras públicas de interés general o de interés autonómico.

ABSTRACT

The article addresses the problem between sectoral determinations with territorial incidence and the municipal urban framework. The prevalence of the sectorial over the urban is evident in the specific case of public communication infrastructures and, in general, in the management of public works of general interest or of regional interest.

PALABRAS CLAVE

- Ordenación sectorial
- dominio público
- competencias urbanísticas
- Aprovechamientos-urbanísticos.

KEYWORDS

- Sectorial management
- public domain
- urbanistic competences
- Urban development

INTRODUCCIÓN Y BREVE RECORRIDO HISTÓRICO

Estas breves consideraciones abordan una cuestión que ya tiene un largo recorrido instrumental, doctrinal y jurisprudencial. Se trata del papel de la ordenación urbanística y su relación con otras determinaciones que inciden en el uso del suelo, y que emanan de diversas políticas, competencias y ordenaciones no propiamente urbanísticas. A priori, no se han producido novedades recientes de calado, al menos, nada nuevo se aprecia hoy que no tenga reflejo en etapas anteriores, aunque es destacable el proceso de consolidación de unos procedimientos y unas prácticas que afianzan la prevalencia sectorial. Sin profundizar, seguimos intuyendo que estas otras decisiones “sectoriales”, “territoriales”, “medioambientales”... finalmente condicionan sobremanera el resultado de la ordenación urbanística municipal, y ciertamente no andamos descaminados.

No es la intención de estas reflexiones desbrozar el estado de la cuestión en cuanto a la complejidad competencial que se da hoy día entre diversas regulaciones y actuaciones administrativas en estas materias y que inciden en cómo se utiliza el territorio. Con mucha menor ambición, se trata sólo de mostrar ciertos procesos y sus consecuencias, ello derivado del marco actualmente vigente y acotado funcionalmente a la ordenación y desarrollo urbanístico de determinadas infraestructuras u obras públicas.

De forma básica podemos reconocer que la prevalencia de las determinaciones y decisiones sectoriales sobre la competencia urbanística municipal se fragua, de forma ya muy parecida a la actual, desde que se implantan las bases de nuestro actual sistema urbanístico con la Ley de

Suelo de 1956. Entonces, y hasta el desarrollo del sistema constitucional del reparto de competencias entre estado y autonomías, la pugna sólo estaba entre estado y municipio, este último residenciando las competencias propiamente urbanísticas y aquél las que estamos denominando como sectoriales o de carácter territorial.

Entonces, con otro marco político, económico, medioambiental, social..., las competencias estatales de fuerte incidencia en lo urbanístico-municipal se centraban en la vivienda, la promoción industrial, el desarrollo turístico, el desarrollo agrario y la colonización de ámbitos rurales, como principales campos. Hoy la vinculación de lo medioambiental en un sentido amplio es elemento clave, aunque también destaca todo lo relacionado con el desarrollo e implantación de infraestructura y obras públicas (entonces también, aunque en menor medida).

También entonces, aunque no se daba el conflicto competencial como se aborda y nos desborda hoy, se apreciaba que la descoordinación e imprevisión dentro del propio estado (entre sus diversos aparatos y escalones administrativos), y de éste con el municipio, imposibilitaba en gran medida alcanzar buenos resultados, hoy hablaríamos de buena o mala praxis. Los tímidos intentos de articular instrumentos de ordenación territorial desde la Ley de Suelo de 1956 (Planes comarcales y provinciales) y luego, tras su modificación de 1975 (y texto refundido de 1976), con la introducción de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), no hacen más que reconocer la trascendencia de lo supramunicipal y la necesidad de coordinar las diferentes políticas sectoriales del estado. No es baladí que el nuevo instrumento PDTC incorpore el término “coordinación” en su propia denominación. Los resultados no serán los esperados, fundamentalmente por la tímida y muy limitada utilización de estos instrumentos, manteniéndose en todo caso la prevalencia de las políticas estatales sobre la competencia urbanística municipal, con escasa o nula coordinación entre ambas.

Continuando y ya finalizando este breve recorrido histórico, el estado se dotaba en unos casos de normas generales, en otros de singulares *ad hoc*, para hacer prevalecer su política sectorial y para que esta se imponga sobre lo urbanístico y sobre sus instrumentos o planes. Todo carente de sutileza alguna y hasta el extremo de poder desactivar en muchas ocasiones las resoluciones judiciales contrarias a su interés. Hoy las cosas son diferentes, el ámbito judicial mantiene, no sin dificultad a veces, su independencia y las diferentes administraciones no compiten entre ellas, o más bien no debieran competir entre ellas, dado que así lo proclama nuestro derecho positivo.

LAS CLAVES ACTUALES Y SU PROBLEMÁTICA

Hoy es la Constitución de 1978 la que establece el reparto competencial y es el Tribunal Constitucional el que lleva años interpretando, deslindando y aclarando dicho reparto. Actualmente no deberíamos estar tratando este asunto, al menos, en cuanto a lo que hace al resultado final para el ciudadano en el marco de lo que sería una buena praxis, y sin perjuicio de los conflictos competenciales referidos. Los principios que rigen las relaciones

interadministrativas (actualizados por la Ley 40/2015 de Régimen jurídico del Sector Público) establecen con contundencia el deber de colaboración entre las Administraciones Públicas. Se configura como el deber de actuar con el resto de Administraciones Públicas para el logro de fines comunes, y se explicita lo que conlleva y los principios adicionales que lo sustentan: recíproca información, lealtad institucional, cooperación, coordinación, eficiencia, solidaridad interterritorial... Sin embargo, este remar todos con el mismo sentido no se produce siempre y no puede quedar al albur de la buena voluntad del agente político-administrativo implicado. La articulación de estos principios, que tienen que ser generales por propia naturaleza, debe favorecer obtener el fin que persigue el principio con medidas y prescripciones concretas.

El trabajo persigue avanzar en esa línea, analizando las claves de los procedimientos y de la articulación de algunos campos sectoriales concretos. Como se indicó, la aproximación se focaliza en las grandes infraestructuras de comunicación, puerto, aeropuerto y estaciones ferroviarias, y en su generalización sobre toda obra pública de interés general. Son ámbitos de competencia estatal y, en menor medida y supuestos, de competencia autonómica. No obstante, también se pone de manifiesto que el campo de la obra pública de interés general presenta una importante analogía con las denominadas Actuaciones de Interés Autonómico, establecidas por la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía (no previstas inicialmente y añadidas por una modificación de la Ley autonómica en diciembre de 2004).

Estas infraestructuras y obras públicas en general, suponen siempre transformaciones que afectan a gran parte de la ciudad, a su estructura, con un importante impacto urbanístico y territorial, tanto por la centralidad y la interacción con la ciudad como por la escala del ámbito de suelo vinculado. No debe olvidarse que se trata de suelos públicos (Demaniales – Dominio Público). La nueva planificación de la infraestructura y su implantación puede conllevar bien la ampliación del suelo demanial existente, bien la desafectación y conversión en suelos patrimoniales y de privados, de parte de ese previo suelo demanial existente.

Hoy estas transformaciones dan lugar a la aparición e inclusión de nuevos usos lucrativos, preferentemente terciarios de todo tipo (ocio, comercio, oficina, u otras actividades económicas...), acentuando el impacto y las diversas externalidades sobre la trama urbana colindante y sobre el resto de la ciudad. Todo, sin menoscabo del uso infraestructural y desde una competencia sectorial finalmente prevalente sobre la municipal, quedando vinculada la ordenación urbanística a las determinaciones sectoriales.

Los procedimientos que se derivan de las diferentes regulaciones sectoriales se encaminan a aplicar básicamente una misma técnica en todos los casos. Las claves son las siguientes:

- La Infraestructura u obra pública se considera como de Interés General o de Interés Autonómico, sea mediante una declaración genérica por Ley o mediante declaración al efecto por el ejecutivo competente de la infraestructura/obra pública.

- Se concreta y deslinda el suelo vinculado mediante un plan director o proyecto de delimitación y utilización de espacios de la infraestructura u obra pública. Quedan así delimitados los suelos precisos para la operación, unos ya como Dominio Público actuales, otros como nuevos suelos demaniales previstos a futuro. Con ello, se obliga a la consideración del suelo afectado como Dotación Pública Sistema General por el planeamiento urbanístico, no pudiendo incluir este planeamiento determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias sectoriales atribuidas.

-El suelo afectado incorpora y delimita la denominada Zona de Servicio (definidas como zonas complementarias de explotación comercial - LCSP²⁶). Los instrumentos anteriores definen los usos comerciales o de ocio admisibles/compatibles. Todo lo anterior siempre como competencia de la administración sectorial.

-Posteriormente, puede exigirse un Plan Especial (PE) urbanístico que ordene el suelo del Sistema General establecido (y/o su Zona de Servicio/usos complementarios). Este plan es formulado por la administración sectorial y aprobado por la autoridad urbanística competente, pero queda sujeto a un previo informe vinculante que emite la administración sectorial. Desde el estado se defiende que este PE no queda vinculado por concretas determinaciones del Plan General del municipio (PGOU) que puedan incidir en las competencias sectoriales.

-En caso de discrepancias entre la administración sectorial y la urbanística, se articulan obligados intentos de conciliación y concertación entre ambas. De persistir el desacuerdo tras los procesos de negociación, resuelve de forma vinculante el Consejo de Ministros/de Gobierno competente al efecto.

-Como cautela se añade que las Obras Públicas de Interés General impulsadas por la administración sectorial no quedan sujetas a control previo municipal (licencias), ni pueden ser objeto de orden municipal de suspensión de la ejecución (igualmente ocurre con las declaradas de Interés Autonómico).

Para completar el escenario, se destacan algunas consideraciones adicionales que refuerzan la trascendencia de estas operaciones y ponen de manifiesto la importancia del papel que puedan adoptar las diferentes administraciones implicadas y la relevancia de los intereses en juego:

-Se admite en las zonas de dominio público y de protección de la infraestructura/obra pública que, siempre que se asegure la conservación y el mantenimiento de la misma, el planeamiento urbanístico califique con distintos usos, superficies superpuestas (en la rasante y el subsuelo o el vuelo), con la finalidad de constituir un complejo inmobiliario urbanístico, tal y como permite la legislación estatal de suelo. Estas nuevas calificaciones hacen a las superficies

²⁶ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público - Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

susceptibles de aprovechamiento urbanístico lucrativo y suponen de hecho una desafectación de dominio público y la generación de nuevas superficies susceptibles de propiedad y aprovechamiento privado.

-En el caso de los ferrocarriles andaluces, el Plan Especial urbanístico antes referido, es de competencia plena autonómica al ser considerado por ley de carácter supramunicipal. Ello desapodera completamente al municipio en todo el proceso.

-En infraestructuras portuarias, de señalización marítima (singularmente, faros) o en zonas de actividades logísticas y de usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, con carácter excepcionalmente, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como la de albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social. Devienen en usos admisibles que se añaden a los terciarios ya indicados con anterioridad.

-Cuando se propicie con la nueva intervención la desafectación como dominio público de parte del suelo de estas infraestructuras/obras públicas, se determina que la autoridad urbanística debe proceder a otorgarles la nueva calificación urbanística que corresponda. Esta decisión, debe respetar el principio de equidistribución de beneficios y cargas, sin perjuicio de que sea coherente con la política urbanística municipal, con el tamaño y situación de los inmuebles, y con cualesquiera otras circunstancias relevantes que pudieran concurrir sobre los mismos. Supone reconocer que el suelo desafectado debe rentabilizarse con la admisión de nuevos usos lucrativos o compensarse como si de un particular más se tratase.

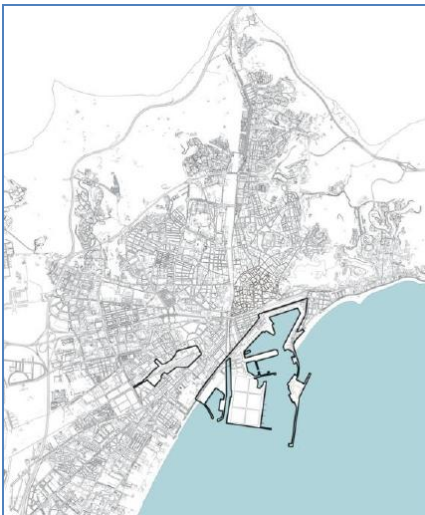
Hoy un caso paradigmático de estas operaciones lo encontramos en suelos de infraestructuras que han alcanzado una gran centralidad en la ciudad a la vez que cierta obsolescencia en su configuración actual (ejemplos habituales en espacios portuarios o ferroviarios). La demanda de una intervención y reordenación profunda de dichas áreas puede venir impulsada por la propia ciudadanía y desde los gestores municipales, o bien por los propios entes sectoriales que gestionan la infraestructura con vistas a optimizar su rentabilidad. No debe olvidarse que en ambos casos son administraciones públicas que deben primar siempre el interés general. Estos mecanismos pueden dar lugar, y así tenemos ejemplos, a paradojas tales como:

-Que una razonable disminución del suelo dominio público de la infraestructura no redunde en la colectividad titular del mismo. Como hemos visto, se posibilita que los suelos desafectados pasen a ser suelos patrimoniales titularidad del gestor de la infraestructura y este exija, como así lo habilita la Ley de Patrimonio del Estado²⁷, que se recalifiquen con usos lucrativos acordes con el entorno y la centralidad, y pase a explotarlos o a enajenarlos cual particular más olvidando la primacía de los intereses de la colectividad. Si el municipio quiere mantenerlos como suelo destinado a espacios libres o, en general, a dotaciones públicas, puede verse obligado a obtenerlos del ente gestor de la infraestructura, o a compensarlos con otros aprovechamientos urbanísticos lucrativos, como si de un particular más se tratara. Lo

²⁷ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

más que obtiene el municipio es la correspondiente participación en las plusvalías, del orden del 10%, de nuevo igual que ocurriría con cualquier otro particular.

-En el marco de estos procedimientos aún pueden agravarse más estas poco afortunadas consecuencias. Así, el gestor de la infraestructura puede considerar que no debe desafectar suelo de su dominio público y optar por incorporar los usos lucrativos en el seno del mismo, explotando y rentabilizando directamente los nuevos usos mediante las oportunas concesiones de dominio público a diferentes particulares (se han creado marcas comerciales y entidades específicas destinadas a esta explotación, cual es el caso de “tiendas de la estación” o “vialia” para los espacios ferroviarios estatales). En este supuesto, el municipio ni siquiera participa en el 10% de las plusvalías como el caso anterior, pues desde el Estado o poder autonómico gestor de la infraestructura se defiende, y no sin razón, que sobre el suelo que mantiene su carácter de dominio público no se pueden dar nunca usos y aprovechamientos urbanísticos de carácter lucrativo (por tanto, no hay equidistribución alguna, ni sus mecanismos urbanísticos, áreas de reparto y aprovechamiento medio, operan sobre él).



El plano superior muestra la centralidad actual de los espacios portuarios y ferroviarios en el núcleo urbano de Málaga capital. En la imagen superior el centro comercial VIALIA desarrollado en suelos de la estación ferroviaria de Málaga “María Zambrano”. La imagen inferior muestra igualmente la centralidad actual de los espacios portuarios en Sevilla capital, y el ámbito previsto para el desarrollo del área comercial y de ocio denominada “Sevilla Park”.



Se quiere poner de manifiesto y se destaca con estas breves reflexiones la posibilidad real de que las administraciones implicadas en estos procesos de transformación urbanística puedan actuar de espaldas al obligado interés general de la comunidad. Se trata del volver al inicio de estas líneas para destacar que en un estado complejo como el nuestro, con reparto de competencias entre diferentes administraciones, no sujetas entre ellas a relación jerárquica sino competencial, es clave entender que todas deben caminar en el mismo sentido de favorecer y mejorar la vida de los ciudadanos. Estos poderes públicos son instrumentos al servicio del ciudadano y del interés de la colectividad en todo caso, no son unos agentes más que deban maximizar su beneficio económico en el mercado inmobiliario, actuando desde las reglas de un mercado en libre competencia. Debe pasar a un primer plano la obligatoriedad de llegar a acuerdos y de conciliar los resultados finales entre las diferentes administraciones implicadas en estas actuaciones.

MARCO BÁSICO DE REGULACIÓN

Ferrovionario - Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario - Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, Reglamento del Sector Ferroviario - Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía.

Aeropuertos - Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Puertos - Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público - Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana - Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía - Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía