

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LOS ESPACIOS METROPOLITANOS

M.^a Concepción Barrero Rodríguez

SUMARIO: I. Introducción. Algunas precisiones conceptuales. 1. Entorno a la noción de Áreas Metropolitanas. Las Áreas metropolitanas como espacio físico y como Entidad local. 2. Algunas notas sobre el concepto de ordenación del territorio. II. Los principales problemas de la ordenación de los espacios metropolitanos. Los instrumentos jurídicos al servicio de su resolución. 1. La doble dimensión, fáctica y jurídica, de los problemas de las Áreas metropolitanas. 2. Las necesidades de los espacios metropolitanos. 3. La competencia autonómica para la ordenación del territorio. Su difícil articulación con la acción del Estado. 4. Los instrumentos jurídicos al servicio de la ordenación del territorio. III. La exposición de algunas experiencias concretas. La clara decantación de nuestro Derecho en favor de la ordenación del territorio en la resolución de los problemas metropolitanos. 1. El Área de La Huerta. El discutible valor de la Entidad metropolitana creada. 2. La experiencia barcelonesa. La desvinculación del gobierno metropolitano de los problemas territoriales. 3. Bilbao, la desmembración de su estructura metropolitana. La ausencia de una respuesta afirmativa. 4. El Área Metropolitana de Madrid. Las singularidades de un espacio de características propias. 5. El triunfo de la perspectiva urbanística en la consolidación del fenómeno metropolitano en Andalucía. IV. Balance.

I. Introducción. Algunas precisiones conceptuales

Se añan en el título de este estudio un par de conceptos de contornos no bien definidos en el mundo del Derecho: los de ordenación del territorio y espacio metropolitano. Es por ello que el análisis deba inexcusablemente dar comienzo con una delimitación de cual es la realidad comprendida bajo cada una de esas expresiones. Empezaré por la segunda, toda vez que la ordenación del territorio que me ocupa es, precisamente, la que se proyecta sobre unos espacios calificados como metropolitanos.

1. En torno a la noción de espacios metropolitanos. Las Áreas Metropolitanas como espacio físico y como Entidad Local

Área metropolitana, espacio metropolitano, aglomeración urbana, gran urbe o conurbación son algunas de las expresiones con las que se alude a un mismo fenómeno: la concentración de la población en unos ámbitos

territoriales caracterizados por un constante movimiento de intercambio entre los lugares de residencia, trabajo y ocio de la población que los habita. No existe, en cambio, una definición globalmente aceptada de lo que deba entenderse por área metropolitana o espacio metropolitano. En su conceptualización se manejan criterios de muy diversa naturaleza. El grado de densidad poblacional, el índice de crecimiento de los Municipios asentados en la zona, su profunda interrelación social o económica o el carácter no agrícola de sus funciones básicas, se cuentan entre ellos (1). Al margen de esa disparidad de criterios, no parece, sin embargo, suscitar hoy la más mínima controversia el que con tal expresión se hace referencia a las grandes aglomeraciones urbanas desplegadas en áreas que abarcan varios términos municipales entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales. Por encima de sus índices de crecimiento, del predominio o no de la ciudad central en la vida de la zona, de la naturaleza de las funciones económicas preponderantes en ella o de cualquier otro factor, un área metropolitana se caracteriza en primer término, y antes que por cualesquiera otras notas, por la continua movilidad o intercambio entre los lugares de residencia, trabajo y ocio en un espacio en el que comúnmente conviven varios Municipios. El área metropolitana, en su acepción jurídica, no constituye, sin embargo, sino una de las muchas formas posibles de organización y gobierno de los espacios de tales características. Y es que puede hablarse de un concepto fáctico de área metropolitana con referencia a unas zonas de singulares rasgos y al margen, por consecuencia, de cual sea su sistema propio de gobierno y de una noción normativa del término con alusión, ahora, a aquella Entidad expresamente definida por el artículo 43.2 de la Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985 (LBRL), como una Entidad Local integrada "por los Municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras". En otros términos, no existe en nuestro ordenamiento jurídico una equivalencia entre ese concepto fáctico del área metropolitana y su significado jurídico, en la medida en que una realidad metropolitana no llama necesariamente, no aboca a un Área metropolitana como Administración gestora de sus intereses; estos pueden, por el contrario, hallar otros cauces de satisfacción.

Un estudio de ese conjunto de respuestas que el ordenamiento ofrece a los problemas de los espacios que me ocupan, hace conveniente la distinción entre aquellas fórmulas que se sustentan sobre las Entidades ya existentes por mandato constitucional en el territorio y aquellas otras que

(1) Sobre los distintos enfoques utilizados en la definición del fenómeno metropolitano, me remito al exhaustivo estudio efectuado por M.^a P. ALMOGUERA SALLEINT (*El área de Sevilla como sistema metropolitano*. Ed. Instituto de Desarrollo Regional. Universidad de Sevilla, 1989, págs. 26 y ss).

dan la mano a la creación de nuevas estructuras administrativas. Un modelo, este último, en el que pueden aislarse, a su vez, diferentes figuras en función de la naturaleza y características del ente creado, dado que éste puede responder tanto a los esquemas que definen a las empresas públicas (2), como a los moldes propios de los entes públicos con la variada tipología que estos, por su parte, pueden revestir. Un inventario, pues, de las posibilidades que al servicio de la satisfacción de intereses supramunicipales brinda nuestro Derecho, arroja un balance en el que el principio de diversidad se convierte en su nota más destacada. Son muchos los instrumentos jurídicos y muchos los esquemas institucionales a través de los cuales el ordenamiento hace posible el arbitrio de soluciones a los problemas de los espacios metropolitanos. Es más, un mismo modelo de gobierno de esas zonas puede, a resultas de los criterios de distribución de competencias sobre el Régimen Local sentados por la Constitución y desarrollados por la LBRL (3), devenir notablemente divergente en función de la opción escogida por el legislador autonómico. El Área metropolitana

(2) En este sentido, el artículo 38.1 de la Ley 7/1993, de 27 de junio de Demarcación Municipal de Andalucía prevé la posible constitución de sociedades para fines de Interés general bajo la forma de sociedad mercantil con participación de capital público de una o varias Administraciones públicas y, en su caso, capital privado.

(3) En efecto, en aplicación de los criterios que rigen la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Régimen Local, puede afirmarse que la regulación de las Entidades supramunicipales ha quedado básicamente en manos de los Parlamentos autonómicos. Las Administraciones supramunicipales son Entidades, en palabras del Tribunal Constitucional —Sentencia 214/1989—, "con un fuerte grado de interiorización autonómica" en el sentido de que son las Comunidades autónomas "las encargadas de determinar y fijar las competencias de las Entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales". Esta amplia libertad no puede ser entendida, sin embargo, como un poder omnímodo; habrá siempre de desarrollarse dentro de los límites que, en garantía de la autonomía de los Municipios y Provincias, constitucionalmente consagrada, compete fijar al legislador estatal. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia antes citada, acierta bien a expresar ese difícil, aunque todo caso ineludible, punto de equilibrio. Lo hace en los siguientes términos:

"Reconocimiento, pues, de que la creación de nuevas entidades necesariamente ha de repercutir en la redistribución de los niveles competenciales de las entidades existentes, pero reconocimiento, también, de que esa reacomodación competencial no puede ser a costa de eliminar las competencias de las entidades cuya autonomía queda constitucionalmente garantizada".

En suma, la regulación de las Entidades supramunicipales constituye una competencia compartida entre el legislador estatal y el autonómico.

Un mayor desarrollo de esta idea puede encontrarse en mi estudio *Las Áreas metropolitanas* (Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, 1993, págs. 87 y ss.). En relación, más concretamente, con el significado y alcance de la autonomía local, puede consultarse, dentro de la amplia y rica bibliografía existente sobre la materia, las obras de L. PAREJO ALFONSO (*Garantía institucional y autonomías locales*. Ed. IEAL 1981); A. SÁNCHEZ MORÓN M. (*La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional*. Ed. Civitas 1990 y "Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local". RAP núms. 100-102, Vol III 1983, págs. 2081); J. FANLO LORAS (*Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1990); F. SOSA WAGNER ("La autonomía municipal". RAP núms. 100-102, VOL. III, 1983) y R. GARCÍA MACHO ("La autonomía municipal y su protección en la Ley de bases de Régimen Local". RAP núm. 109, 1986 págs. 413 y ss.).

prevista en el artículo 43 de la LBRL constituye, precisamente, uno de los ejemplos más significativos de esta idea. Por encima de su carácter de Entidad creada para la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras en las grandes aglomeraciones urbanas, poco o nada se dice de ellas. Será la Ley de creación de cada Área metropolitana concreta la que determine su organización y competencias, de donde pueden, por consecuencia, resultar sistemas organizativos y competenciales notablemente distintos. Los hoy existentes para los espacios metropolitanos de Barcelona y Valencia ofrecen la mejor prueba de la afirmación realizada (4).

Sentado lo anterior, y a resultas de todo ello, debe concluirse que la resolución de los problemas territoriales y urbanísticos de las grandes aglomeraciones urbanas puede articularse desde instancias de muy diverso corte. Puede quedar en manos, y es una primera hipótesis, de las Administraciones ya existentes por mandato constitucional en la zona: los Municipios y las Comunidades Autónomas básicamente o, sin negar su participación y protagonismo, atribuirse a una Entidad supramunicipal dentro de la amplia gama de posibilidades que nuestro Derecho brinda al respecto; entre ellas, a una Entidad metropolitana, pero también a una Mancomunidad (5) o, incluso, a un simple Consorcio (6) y (7). Una idea importante debe, no obstante, quedar clara: las competencias de la nueva instancia habrán de ser necesariamente distintas en función del tipo de Entidad por la que, en su caso, se hubiera optado. Las fórmulas de supramunicipalidad no son intercambiables en nuestro Derecho (8). Así, en aquellas hipótesis en las que la apuesta haya sido en favor de una Mancomunidad —Administración nacida del libre pacto asociativo de los Municipios

(4) Para un análisis de ambos modelos me remito a mi estudio *Las Áreas Metropolitanas* (Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, págs. 245 y ss.).

(5) La realidad de nuestro tiempo ofrece, en la Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz, una muestra característica de como la resolución de los problemas urbanísticos de un espacio claramente metropolitano vienen conferidos a una Entidad de este género.

(6) Sobre la virtualidad desplegada por esta figura en el ámbito que me ocupa, pueden verse las consideraciones efectuadas por R. MARTÍN MATEO ("Los Consorcios locales. Una institución en auge". RAP núm. 129, 1992, págs. 7 y ss.), A. PÉREZ MORENO ("Las Áreas metropolitanas entre la esperanza y la aporía". RDU núm. 140, 1994) y F. LÓPEZ MENUDO ("Servicios municipales y gestión consorciada". *Jornadas de estudio sobre Consorcios locales*. Ed. CEMCI, 1995 págs. 5 y ss.).

(7) Omíto deliberadamente la mención a la Comarca por cuanto la realidad de nuestro Derecho parece estar decantándose por una reserva de esta Entidad para aquellas zonas del territorio que no cuenten con la condición de espacio metropolitano, supuesto en el que la Comarca cedería su lugar al Área metropolitana. En tal sentido se manifiesta, por ejemplo, la Ley 10/1993, de 4 de noviembre de Comarcas en Aragón. No distinguió, sin embargo, la Ley de Comarcas de Cataluña, Ley 6/1987, de 4 de abril, lo que no ha de considerarse sino la consecuencia lógica de la comarcalización, por mandato estatutario, de todo su territorio.

(8) Un mayor desarrollo de esta idea puede encontrarse en mi artículo "El juego de las Entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley Básica de Régimen Local de 2 de abril de 1985" (REALA núm. 264, 1994).

interesados—, sus competencias han de tener un origen necesariamente municipal; en aquellos otros supuestos, por el contrario, en los que se opte por la solución metropolitana, la Ley autonómica que cree la Entidad podrá convertirla en depositaria de cometidos que, hasta ese momento, venían conferidos a la instancia autonómica (9).

A este trabajo ocupa la ordenación de los espacios metropolitanos con independencia de que cuenten o no con una Entidad metropolitana (10). De hecho, la gran mayoría de las zonas metropolitanas en nuestro país carecen de una Administración de tal tipo y la resolución a sus problemas está llegando, por consecuencia, a través de vías alternativas.

2. Algunas notas sobre el concepto de ordenación del territorio

De más difícil aprehensión resulta, en otro orden de cosas, el concepto de ordenación del territorio; una dificultad paralela, sin embargo, a su trascendencia en el orden normativo vigente. Siguiendo lo en su día expuesto por A. MENÉNDEZ REXACH (11), la ordenación del territorio es un término susceptible de un doble significado. En su más amplia acepción, se haría equivalente a la política dirigida a garantizar el equilibrio de las condiciones de vida en todas las partes del territorio nacional; en otros términos, a la acción pública destinada a la consecución de una digna calidad de vida (12).

(9) Un análisis de los problemas que plantean las competencias de las Entidades supramunicipales en conexión con aquellas propias de las Comunidades Autónomas, puede encontrarse en la obra de J. ESTEVE PARDO (*Organización supramunicipal y sistema de articulación entre Administración Autonómica y orden local*. Ed. Civitas. Ed. 1991).

(10) Un análisis comparado del gobierno de las áreas metropolitanas puede encontrarse en la obra de M. CUCHILLO y F. MORATA (*Organización y funcionamiento de las Áreas metropolitanas*. Ed. MAP. 1991), así como la más reciente obra colectiva *Le Aree Metropolitane in Europa* (Ed. Il Mulino, 1994).

(11) "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico" (DA núm. 230-1, 1992, págs. 229 y ss.).

(12) Tal es la acepción sustentada por A. GARCÍA ÁLVAREZ para quien ordenación del territorio es "el conjunto de actuaciones administrativas dirigidas a conseguir en un territorio una distribución óptima de la población y de las actividades económicas y sociales, y en consecuencia, de los grandes ejes de comunicación, de los equipamientos públicos de carácter supramunicipal y de los espacios naturales libres" ("La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías". Estudios territoriales núm. 1, 1981) o por A. PÉREZ MORENO quien considera objetivo de la ordenación del territorio el "lograr la utilización racional del territorio, según las potencialidades que nos brinde el espacio, y siempre tratando de corregir los desequilibrios que espontáneamente el ritmo económico pasado ha ido produciendo. Se trata de lograr un desarrollo socio-económico equilibrado. El equilibrio del que hablamos presenta una doble vertiente. En primer lugar, ha de alcanzarse un desarrollo que resulte homogéneo en las diferentes zonas o regiones. Y en segundo lugar, también ha de resultar equilibrada la relación entre dos conceptos que en un principio pueden parecerse erróneamente contradictorios: la economía y el entorno natural" ("Tensión medio ambiente y desarrollo económico. Ordenación del territorio y medio ambiente. Espacios naturales. Protección administrativa del medio ambiente" en *Cuadernos de Derecho Judicial*. Ed. Consejo General del Poder Judicial, 1994, pág. 309).

Una tal concepción es, de otra parte, la que parece latir en la Carta Europea de Ordenación del Territorio en donde esta aparece definida como "la expresión espacial de las políticas económicas, social, cultural y ecológica de toda la sociedad".

Una política, una acción pública que encontraría fundamento en los propios presupuestos del Estado social plasmados en preceptos constitucionales tan importantes como el 40 (promoción por los Poderes públicos de las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa en el marco de una política de estabilidad económica); el 45 (derecho a un medio ambiente adecuado con el fin de garantizar el desarrollo de la persona, así como de proteger y mejorar la calidad de vida); el 46 (deber de todos los Poderes públicos de velar por la conservación y acrecentamiento del Patrimonio cultural); el 47 (derecho a una vivienda digna y a un proceso urbanístico acorde con el interés general) o el 128 (toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general). Desde esta perspectiva, la ordenación del territorio no viene a coincidir con la competencia específica de una instancia territorial concreta; es, más bien, un fin en cuya consecución convergen el ejercicio de diferentes títulos competenciales por parte de las distintas instancias que conforman la estructura del Estado.

En una segunda dimensión, más estricta o restringida, la ordenación del territorio, afirmaba A. MENÉDEZ REXACH, se identifica con una competencia determinada que el ordenamiento vigente confiere a las Comunidades Autónomas y que tiene por contenido la armonización, la coordinación de las acciones desplegadas sobre el territorio por el conjunto de las Administraciones Públicas en el desarrollo de sus cometidos.

Obviamente, significado amplio y significado estricto del término no han de considerarse excluyentes, lo que permite hablar, en nuestro caso, de la ordenación del territorio de las Áreas metropolitanas como política destinada a la consecución de un adecuado nivel de vida en dichos espacios y, más específicamente, de la ordenación del territorio como una técnica concreta, sin duda que la más importante, al servicio del cumplimiento de ese objetivo.

II. Los principales problemas de la ordenación de los espacios metropolitanos. Los instrumentos jurídicos al servicio de su resolución

1. La doble dimensión, táctica y jurídica, de los problemas de las Áreas metropolitanas

El análisis de los problemas de las Áreas metropolitanas constituye un asunto susceptible, de ser abordado en dos planos diferentes. Problemas, en primer término, igual a necesidades propias de la población que habita en estas áreas; en segundo lugar, problemas con referencia a dificultades jurídicas existentes para la satisfacción de esas necesidades. Un ámbito, este último, en el que el análisis habrá de detenerse en dos cuestiones

claves: la delimitación de la instancia competente en materia de ordenación del territorio y la determinación de los instrumentos jurídicos que la hacen posible. De todos estos extremos se ocupan las páginas que siguen.

2. Las necesidades de los espacios metropolitanos

No es fácil adentrarse en las necesidades, heterogéneas y en proceso de cambio siempre, que aquejan a las áreas metropolitanas. Ha de reconocerse, en último término, que cada espacio cuenta con singularidades propias que pueden hacer conveniente, y hasta necesario, un tratamiento particularizado. Pocas dudas caben, no obstante, acerca de la vocación innegablemente metropolitana de un conjunto de problemas en los que la escala municipal deviene insuficiente en orden a su adecuado tratamiento; de ahí que su resolución haya de abordarse desde instancias superiores.

Una simple observación de los espacios metropolitanos permite aislar, con un alto grado de certeza, aquel núcleo de cuestiones a las que cabe conferir la naturaleza o condición de asunto genuinamente metropolitano. Por vía puramente enunciativa, y aún a riesgo de pecar por exceso u omisión, pudieran destacarse los problemas relativos al sistema de transportes en el área; la dotación de espacios verdes; la tutela del medio ambiente en su más amplio sentido; la localización de las infraestructuras básicas de ciertos servicios (mataderos, vertederos, parques de extinción de incendios, etc.) o los criterios relativos a la delimitación de usos en el territorio.

En realidad, nos encontramos ante unos espacios en los que, como mínimo, la acción pública ha de desarrollarse en un doble frente. De una parte, en el de la coordinación de los planeamientos municipales mediante el establecimiento de unas determinaciones comunes y mínimas de obligado respeto por todos los Municipios afectados y que, a su vez, sirvan de conexión con las diferentes políticas sectoriales que convergen en ese territorio; de otra, en el de la prestación supramunicipal de un conjunto de servicios locales respecto de los que razones de eficacia y economía, o, incluso, de mera conveniencia, hacen del espacio metropolitano una escala territorial más adecuada para su prestación. Un objetivo, pudiera pensarse, al margen de las cuestiones que aquí centran mi atención, pero cuyas conexiones con la ordenación del territorio resultan innegables. La prestación de servicios en las áreas metropolitanas —ya sea de forma aislada o conjunta para todos los Municipios— permite el aprovechamiento en común de un conjunto de infraestructuras que solo los instrumentos al servicio de esa ordenación pueden fijar.

Coordinación de las acciones públicas desarrolladas sobre el territorio y prestación asociada de servicios municipales constituyen, en definitiva, las dos grandes necesidades y los dos grandes retos del gobierno metropolitano

en España (13). La ordenación del territorio, concebida como técnica de armonización de las diversas actuaciones desplegadas desde distintos centros de poder sobre un mismo espacio, ha de considerarse, por justa convención, una de las piezas claves para su resolución.

3. La competencia autonómica para la ordenación del territorio. Su difícil articulación con la acción del Estado

No resulta un tema ciertamente fácil el del deslinde de las facultades que cada instancia ostenta en torno a la ordenación del territorio; objeto, a esta fecha, de una profusa literatura jurídica que viene a dar buena cuenta de las dificultades inherentes a un tema en continua crisis y revisión. Parece evidente —al margen de las dudas generadas por los indudablemente poco claros criterios de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, alimentadas, a su vez, por las dificultades existentes en la delimitación misma del concepto—, que la ordenación del territorio constituye, en aplicación de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, una competencia netamente autonómica (14), como lo prueba, además, la general regulación que de ella han hecho la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas y el propio aval que el Tribunal Constitucional le

(13) Esta doble perspectiva en el gobierno de las áreas metropolitanas no adquiriría, sin embargo, carta de naturaleza en nuestro país hasta el Decreto-Ley de 24 de agosto de 1974 por el que se constituía la Entidad Municipal de Barcelona para "el impulso, coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico y la prestación de aquellos servicios de interés relevante para el conjunto de la zona metropolitana". Las palabras del Vicepresidente del Gobierno y Ministro de la Gobernación, D. José García Hernández, en el acto constitución solemne de la Entidad resultan además bien ilustrativas de una nueva conciencia acerca del cometido al que están llamadas las Entidades metropolitanas: "Hay problemas —decía— que escapan de las fronteras limitadas de cada jurisdicción local, y estos son realmente los problemas de las "áreas metropolitanas".. Precisamente, una de las cuestiones más polémicas en la adopción de fórmulas metropolitanas es la de coordinación con otras Entidades y Organizaciones con competencias muchas veces concurrentes e incluso solidarias... constituye una experiencia, la primera en España, de dotar de carácter municipal a una organización creada para resolver problemas metropolitanos en régimen de descentralización y autonomía con funciones de planificación y de prestación de servicios... (*Entidad Municipal metropolitana de Barcelona. Disposiciones reguladoras*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. 1974). De esta forma, nuestro Derecho abandona la perspectiva estrictamente urbanística a la que nació ligado por obra de un conjunto de normas, de la década de los cuarenta, relativas a la ordenación urbana de Madrid, Bilbao y Valencia y su zona de influencia. Un análisis del ordenamiento sobre Áreas metropolitanas en su evolución histórica, puede hallarse en mi estudio *Las Áreas Metropolitanas* (ob. cit. págs. 35 y ss.) y en J.L. GONZÁLEZ-BERENGUER URRUIA (*Estudios de Urbanismo* Ed. Abella 1992 págs. 154 yss.).

(14) Sobre su alcance concreto, me remito a lo expuesto por P. ESCRIBANO COLLADO. Constituir un vehículo de conocimiento de la propia realidad de la Comunidad Autónoma, ordenación superior del ejercicio de diversos títulos competenciales que se manifiestan en la práctica interrelacionados y garantizar la participación en la formación de los distintos instrumentos de ordenación territorial sintetizan, para este autor, el significado de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio ("Comunidades Autónomas y ordenación del territorio. Administración de Andalucía". Revista andaluza de Administración Pública núm. 3, 1990 págs. 45 y ss.).

ha dispensado en numerosas ocasiones (15). Competencia autonómica que habrá de encontrar, sin embargo, el adecuado engarce con todas aquellas otras que tienen por titular al Estado o a los Municipios.

Son muchas, en efecto, las materias de titularidad estatal e innegable trascendencia sobre el territorio. Así: bases y coordinación de la planificación económica general (149.1.13) (16); legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (149.1.22) (17); puertos y aeropuertos de interés general (149.1.20); ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (149.1.21) (18); legislación básica de protección del medio ambiente (149.11.23) (19) o defensa del Patrimonio cultural contra la exportación o la expoliación (149.1.28) (20).

Tampoco puede negarse, de otra parte, la relevancia de los Municipios en la vida de la zona, en cuanto Entidades llamadas por Ley a la prestación de un conjunto de servicios públicos de primer orden —abastecimiento domiciliario de agua potable, recogida de residuos, extinción de incendios.—, al mismo tiempo que depositarias de importantes facultades en el ámbito del planeamiento urbanístico.

Por último, no deben olvidarse las estrechas conexiones que entre la competencia para la ordenación del territorio y otros títulos competenciales de las propias Comunidades Autónomas se operan.

Esta pluralidad competencial no debe, por sí misma, sorprender; la ordenación del territorio se sustenta precisamente en ella. La atención, por consiguiente, no ha de detenerse tanto en este aspecto, cuanto en el concerniente

(15) Entre otras, STC 77/1984, de 3 de julio y 149/1991, de 14 de julio.

(16) Sobre el significado y alcance de esta competencia y su reparto constitucional, me remito a los estudios de A. GÓMEZ BARAHONA (La planificación económica regional. *Análisis jurídico*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales 1991, págs. 197 y ss.) y F. LÓPEZ RAMÓN ("Planificación territorial". RAP núm. 114, págs. 132 y ss.).

(17) Sobre el reparto de competencias en este ámbito y sus conexiones con la ordenación del territorio, puede verse lo expuesto por M.^a C. ORTIZ DE TENA (*Planificación hidrológica* Ed. Marcial Pons 1994, págs. 303 y ss.).

(18) En esta sede, pueden consultarse los análisis efectuados por E. CARBONELL PORRAS (*Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carreteras*. Ed. Universidad Complutense 1993) y J.A. RAZQUIN LIZARRAGA (*Derecho Público del Transporte por carretera*. Ed. Aranzadi, 1995).

(19) Sobre el significado y valor jurídico de la expresión "medio ambiente" me remito a lo expuesto por J. JORDANO FRAGA en su monografía *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado* (Ed. Bosch 1995, págs. 55 y ss.); en lo que hace, más concretamente, a su incidencia sobre el territorio al artículo de A.A. PÉREZ ANDRÉS ("Las tensiones originadas por la nueva ordenación de los espacios naturales protegidos. Administración de Andalucía". *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 16, 1993, págs. 79 y ss.).

(20) En la obra de M.^a R. ALONSO IBÁÑEZ *Los espacios culturales en la ordenación urbanística* (Ed. Marcial Pons 1994) puede encontrarse un exhaustivo examen de la perspectiva territorial de la protección del Patrimonio Histórico.

al grado de vinculación del conjunto de determinaciones en las que se concreta dicha ordenación.

En este terreno resulta forzoso distinguir, porque la respuesta ha de ser necesariamente diversa, entre los diferentes entes titulares del conjunto de competencias que se desarrollan sobre el espacio objeto de ordenación.

Ninguna duda ha de plantear, en principio, el carácter vinculante de los instrumentos en los que se plasme la ordenación del territorio sobre aquel conjunto de acciones sectoriales que emprenda la propia Comunidad Autónoma.

Más discutible resulta, sin embargo, su relación con las competencias municipales, aunque aquí la respuesta, desde el punto de vista jurídico, sea igualmente clara. La coordinación del territorio ejercida por las Comunidades Autónomas ha de considerarse vinculante para los planeamientos municipales (21); a otro orden de consideraciones pertenece, por tanto, la conveniencia o no de consensuar aquellas determinaciones autonómicas conforme a las cuales hayan de desarrollarse las funciones de planeamiento conferidas a los Municipios. Bueno resultará también en este ámbito de las relaciones entre Comunidades Autónomas y Municipios, aunque desde una perspectiva notablemente distinta, recordar aquí cómo se hallan distribuidas las competencias sobre el planeamiento municipal. Con carácter general, cabe afirmar que el planeamiento urbanístico constituye en nuestro Derecho una función compartida entre los Municipios y las Comunidades Autónomas en cuya virtud sería de la facultad de estas últimas la elaboración y aprobación de aquellos planes de rango supramunicipal y aprobación definitiva de los de ámbito municipal, cuyo proceso de redacción y aprobación inicial compete a los Municipios quienes detentan, igualmente, la facultad de aprobar definitivamente aquellos de ámbito inframunicipal (22). Ahora bien, este sistema de distribución de competencias puede verse alterado si, a resultas de la constitución de Entidades supramunicipales, emergen nuevos protagonistas en el concierto público. En concreto, hipótesis más usual, si se constituye un ente metropolitano. En tales casos, las Comunidades Autónomas, a través de su propio ordenamiento, pueden disponer de sus competencias en la materia en beneficio del nuevo nivel de gobierno creado; de la misma manera que pueden operar una alteración con idéntico fin en el ámbito de las funciones urbanísticas

(21) Sobre el principio de coordinación entre las Comunidades Autónomas y la Administración Local, puede consultarse el estudio realizado por L. MORELL OCAÑA ("La coordinación y las Comunidades Autónomas con la Administración Local". *DA* núms. 230-1. págs. 75 y ss.) y el de P. MENÉNDEZ con proyección más específica sobre el ámbito de la ordenación territorial (*Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*. Ed. Civitas, 1993, en particular, págs. 153 y ss.).

(22) Para un análisis del sistema de distribución de competencias en este ámbito y de los problemas que en su aplicación se plantean puede consultarse lo expuesto por J. GONZÁLEZ PÉREZ en sus *Comentarios a la Ley del Suelo* (Ed. Civitas, 1993 Vol. I, págs. 699 y ss.)

propias de los Ayuntamientos. La única exigencia de la LBRL en este ámbito, artículo 25.2 d), es la necesaria presencia municipal en el ejercicio de esa competencia de planeamiento. El grado de su participación concreta no ha sido determinado por la Norma fundamental del Régimen local, ha quedado a la disponibilidad del legislador sectorial, en este caso autonómico (23).

Recapitulando, a las Comunidades Autónomas viene conferida la facultad de coordinación de unos planeamientos municipales cuyo protagonismo detentan básicamente los Municipios, si bien nada impide, en este ámbito, que la propia Comunidad Autónoma pueda proceder a diferentes reajustes de acuerdo con lo previsto por la LBRL, toda vez que el principio constitucional de la autonomía local habrá de quedar siempre debidamente salvaguardado. La discusión, a la que antes me refería, no se sitúa, pues, tanto en el terreno del Derecho, cuanto en el del debate político, habida cuenta las innegables tensiones que todo proceso de reparto del poder genera. Prueba de la afirmación vertida es la reivindicación, en el marco de la demanda de una Ley para las grandes Ciudades, formulada por los Alcaldes de las siete grandes capitales españolas (24), reunidos en Sevilla en abril de 1994, en orden a recabar para los Municipios la aprobación definitiva de cualquier instrumento de planeamiento urbanístico, incluidos los Planes generales. Unas tensiones que, en Comunidades como las de Andalucía, pueden, quizá, verse agravadas en un futuro próximo a resultas de la pérdida de uniformidad entre la fuerza política gobernante en la Comunidad Autónoma y los Municipios capitales de sus espacios metropolitanos.

Una solución distinta es la que cabe abogar respecto del valor de la ordenación del territorio en relación con las competencias estatales ¿Puede

(23) Resulta sabido, a estas alturas, como la LBRL reconoce, dentro de las competencias locales, dos grandes grupos: las plasmadas en su artículo 26 y las reconocidas en el 25. En el primero se establecen un conjunto de servicios mínimos que todos los Municipios, por sí o asociados, deben prestar; en el segundo, un conjunto de materias sobre las que la Administración municipal debe, en todo caso, detentar competencias en los términos que establezcan las leyes reguladoras de cada una de ellas. La garantía de la autonomía local se manifiesta aquí, por tanto, como la exigencia de la necesaria presencia de los Municipios en el reparto competencial que en cada uno de esos ámbitos se opere, pero sin prejuzgar, en cambio, el grado concreto de esa participación que podrá ser, más o menos amplio, en función de lo determinado por el legislador de cada momento. Un sistema de asignación de competencias recibido con disparidad de juicio por la doctrina —en sentido crítico se manifestaría, por ejemplo, J. LEGUINA VILLA ("La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley básica de Régimen local" *REALA*, núm. 27, 1985, págs. 435), en tanto que L. PAREJO ALFONSO ("La autonomía local en la Constitución". *Tratado de Derecho Municipal*, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO. Vol. I Ed. Civitas, 1988, págs. 19 y ss.) o L. ORTEGA ÁLVAREZ ("Las competencias propias de las Corporaciones Locales", *Tratado de Derecho Municipal...* ob. cit. págs. 185 y ss.), sustentarían una posición más favorable— pero que cuenta con el aprobado que le dispensara el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre.

(24) Constituyen, como es sabido, las ciudades de Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Zaragoza, Bilbao y Málaga.

acaso una Comunidad Autónoma imponer sus determinaciones al Estado sobre ámbitos que sean de su competencia exclusiva? La cuestión no se mueve en un orden puramente teórico. El propio Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de pronunciarse pronto sobre el asunto con ocasión del conflicto positivo de competencias planteado por el Gobierno de la nación contra las Resoluciones del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del País Vasco por las que se aprobaba el Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao y su Comarca y que daría origen a la importante Sentencia, en este ámbito, de 3 de julio de 1984.

En realidad, en su formulación abstracta, la respuesta no puede asentarse más que en una premisa: la imposibilidad jurídica de una imposición autonómica, vía ordenación del territorio, al Estado, de forma tal que la integración de la actuación de éste en el marco de las determinaciones en las que aquella se concreta sólo puede partir de la libre decisión de los órganos estatales que desarrollen la correspondiente competencia. En las relaciones Estado-Comunidades Autónomas se habría producido así un cambio cualitativo importante en comparación con los principios que inspiran las conexiones entre diferentes ramas de la Administración autonómica o entre ésta y los Municipios. Y es que la función de coordinación como actividad desplegada de forma imperativa por quien detenta dicha facultad habría dado paso a otra actividad distinta sustentada en la mera voluntariedad de las Entidades afectadas: la cooperación (25). En otros términos, la armonización de los cometidos a desarrollar sobre un territorio por el Estado y una Comunidad Autónoma solo puede nacer de su libre decisión; si bien importa reseñar que esa función de colaboración, alma misma de la estructura compuesta del poder (26), resulta una función constitucionalmente exigible en el marco de los principios que definen al Estado español, contando hoy con plasmación legal en el artículo 4 de la Ley 30/ 1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común. En definitiva, la garantía de una eficaz ordenación del territorio pasa, ante los supuestos de concurrencia de competencias

(25) Tal es hoy un criterio de diferenciación que se postula desde los más diversos ángulos. En el plano legal, luce en el artículo 57 de la LBRL; en el jurisprudencial en la STC 214/1989, de 21 de diciembre en la que se resolvían precisamente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra esa Ley. Por último, constituye afirmación prácticamente unánime en la doctrina de nuestros días. En tal sentido L. ORTEGA ÁLVAREZ, ("Las competencias propias de las Corporaciones Locales" ob. cit.); SÁNCHEZ MORÓN ("La autonomía local. Antecedentes históricos y significado constitucional", ob. cit. y "La coordinación administrativa como concepto jurídico", DA núm. 230-231, 1992, págs. 21 y ss.); ÁLVAREZ RICO (*Descentralización y cooperación* Ed. IEAL 1984). Más recientemente, pueden verse las consideraciones efectuadas por J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO. (*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común*. Ed. Civitas. 1993. págs. 166 y ss.).

(26) E. ALBERTI ROVIRA ("La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas". DA núms. 230 y 1, 1992. pág. 49)

entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no sólo por la favorable disposición de estas instancias, sino también por el arbitrio de instrumentos que la favorezcan y garanticen (27) y (28).

No ha avanzado mucho, sin embargo, en esta línea nuestro Derecho. Las Leyes de Ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas —y la afirmación, ahora, se refiere solamente a aquellas que cuentan con espacios metropolitanos, aunque resulte de pleno valor en relación con las demás, apenas reconocen protagonismo al Estado en los procedimientos de elaboración de sus instrumentos de ordenación, de igual manera que han de reputarse escasos los órganos llamados a la consecución de esa labor de integración de instancias diversas. Como, en definitiva, indicara L. PAREJO, las líneas que ya van concretándose en algunas Comunidades Autónomas apuntan hacia la insistencia en la construcción de la ordenación del territorio como planificación urbanística estratégica, que debe cumplir simultáneamente pero únicamente, las funciones de integración de las políticas sectoriales autonómicas y de dirección y control del urbanismo local. La vertebración en la organización del territorio de las políticas sectoriales estatales constituye, sin embargo, un terreno inédito (29).

Es cierto, en primer término, que la generalidad de las normas de las Comunidades Autónomas reconocen al Estado un derecho de participación en la elaboración de sus instrumentos de ordenación, aunque sin precisar ni su alcance concreto ni las eventuales consecuencias de un documento aprobado sin su informe favorable, toda vez que no parece que la oposición estatal pueda traducirse en una paralización del proceso de ordenación territorial (30). Ocurre, además, que tratándose de Planes de ámbito subregional

(27) Un estudio de las técnicas, tanto orgánicas como funcionales, ensayadas en Francia al servicio de la coordinación en materia de ordenación del territorio, puede encontrarse en el estudio de F. MODERNE "Problemas actuales de la coordinación administrativa en Francia" (*DA* núms. 230-1, 1992. págs. 155 y ss., en particular a partir de la 165 y ss.). En el mismo número de la citada revista y bajo el título "La coordinación decisional para la transformación urbana: el caso italiano". M. MORISI expone distintas experiencias desarrolladas en Italia, algunas de ellas sobre espacios metropolitanos (págs. 173 y ss., en particular a partir de la 181).

(28) Son muchos los autores que han resaltado la importancia de la coordinación como pieza fundamental de la ordenación del espacio. Entre otros, P. MENÉNDEZ (Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial ob. cit., en especial, pág. 263 y ss.); F. LÓPEZ RAMÓN (Planificación territorial.. ob. cit. págs. 172 y ss.) o A. MENÉNDEZ REXACH (*Coordinación de la Ordenación del Territorio con Políticas Sectoriales que inciden sobre el medio físico*, ob. cit.. págs. 245 y ss).

(29) "La organización administrativa de la ordenación del territorio" (*RDU* núm. 105, 1987, pág. 16).

(30) En tal sentido, artículos 18.2 de la Ley de Madrid en relación con el Plan regional de Estrategia Territorial: 8 de la norma andaluza respecto del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; 8.4 a) de la Ley de Política Territorial catalana para la aprobación del Plan Territorial General —lo que se ha producido por la Ley 1/1995, de 16 de marzo—; 47 de la Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Valencia para la aprobación de su Plan de Ordenación del Territorio y 10.1 de la Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco para la aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial.

—entre los se encuentran los de ordenación de las áreas metropolitanas—, la deseable participación de la Administración del Estado en su formulación no viene contemplada con carácter general, quedando a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas el juicio acerca de una eventual comparecencia de los órganos estatales en el proceso de ordenación territorial (31). En definitiva, ni se garantiza en todos los casos la presencia de la Administración del Estado en la elaboración de los instrumentos de ordenación del territorio, ni, cuando se prevé como principio general, se termina por establecer su concreto alcance; de ahí la necesidad, cada vez más imperiosa, que nuestro Derecho sienta de abundar en técnicas e instrumentos que sirvan, en aplicación del principio constitucional de cooperación, a la mayor integración posible de las competencias estatales en la ordenación territorial. Por ella pasa en gran medida el éxito o fracaso de los Planes aprobados.

No es, de otra parte, usual en el ordenamiento de nuestros días la previsión de órganos llamados a cumplir con esa función de encaje de los cometidos de las distintas instancias con protagonismo en el territorio; en los escasos supuestos en los que existen, se limitan, además, a servir a la simple coordinación entre órganos de la Administración autónoma —caso de la Comisión de Coordinación de la Política Territorial de Cataluña (32)— o, todo lo más, a la colaboración entre Comunidades Autónomas y Municipios, como es el caso de los recientes órganos creados por la Ley 9/ 1995, de 28 de marzo de la Comunidad de Madrid: la Comisión de Concertación de la Acción Territorial y el Consejo de Política Territorial. El primero se define como órgano de carácter deliberante y consultivo para asegurar la colaboración y concertación en la gestión de los intereses públicos con relevancia territorial entre la Comunidad de Madrid y los

(31) Así, en el procedimiento de aprobación del Plan territorial Parcial, el llamado por la Ley 7/1987, de 4 de abril y Ley 1/1995, de 16 de marzo, ambas del Parlamento de Cataluña, a ordenar el espacio metropolitano de Barcelona, la Administración del Estado será consultada "en su caso". Una solución similar a la adoptada por la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía que en relación con la aprobación de los Planes de ámbito subregional prevé en su artículo 13.5 "la audiencia a las Administraciones y Entidades públicas afectadas por razón de su competencia". En términos distintos, se manifiesta la Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País vasco, cuyo artículo 13.4 contempla, entre los trámites del procedimiento de aprobación de los Planes Territoriales Parciales, la remisión del Avance a todas las "Administraciones Públicas territoriales interesadas a los efectos de que en el plazo de dos meses puedan formular sus observaciones, sugerencias, alternativas y propuestas". Por su parte, la ley madrileña de 28 de marzo de 1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo contempla con carácter general en su artículo 22 la participación de la Administración del Estado en el procedimiento para la delimitación de declaración de zonas de interés general, unas áreas previstas en el Plan regional de Estrategia Territorial por su idoneidad para servir de soporte a operaciones definidas en el artículo 19.2: el desarrollo y la ejecución de las políticas territoriales formuladas en el citado Plan de Estrategias y demás Planes de ordenación territorial.

(32) Órgano dependiente del Presidente de la Generalidad de Cataluña y compuesto de un representante de los Departamentos de la Presidencia, de Gobernación, de Economía y Finanzas, de Política Territorial y Obras Públicas, de Agricultura, Ganadería y Pesca y de Trabajo.

Municipios (33); el segundo, como órgano de naturaleza, igualmente, deliberante e informativa para garantizar la consideración y adecuada valoración de las necesidades y aspiraciones de los sectores de la vida económico-social, a cuyo fin conocerá de cuantos estudios, programas, directrices, estrategias o líneas de actuación establezcan las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid y los Municipios (34). No se conocen órganos llamados con carácter general a servir a una integración de la instancia autonómica con la estatal (35), lo que no quiere decir que no puedan crearse en el futuro.

Puede, en definitiva, concluirse que las Comunidades Autónomas en cuanto titulares de la competencia sobre ordenación del territorio vienen constitucionalmente obligadas a asegurar la debida coordinación y cooperación con las restantes instancias protagonistas de la ordenación del territorio entendida, ahora, en aquella acepción más amplia equivalente a la consecución de un digna calidad de vida. Los convenios de colaboración, acompañados, en su caso, de la creación de Consorcios, se apuntan, en el momento presente, como una de las fórmulas más idóneas para la consecución de los objetivos propuestos (36). Un ámbito en el que, no obstante, resulta forzoso reconocer el absoluto fracaso de las técnicas jurídicas, siempre que no vayan acompañadas de un sentir político favorable a la integración efectiva de voluntades en la acción sobre el territorio. Como indicara M. SÁNCHEZ MORÓN, el grado de desarrollo o de retroceso de la coordinación administrativa —y cuanto más de la cooperación, podría añadirse—

(33) Vid. artículos 7 y siguientes.

(34) Vid. artículos 10 y ss.

(35) Especial mención merece no obstante, en este ámbito, la previsión contenida en el artículo 29 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía conforme a la cual la Administración del Estado viene obligada a pedir informe del órgano competente en materia de ordenación del territorio en planes como los que afecten a carreteras, puertos, aeropuertos cuyo plazo de emisión será de dos meses, transcurridos los cuales se entenderá emitido de forma favorable. En caso de discrepancias, dice la Ley, se propiciará una resolución de mutuo acuerdo, para lo cual se constituirán Comisiones mixtas de concertación que propondrán convenios o fórmulas de resolución de las mismas". Una previsión contemplada solo para la debida incardinación de la Comunidad Autónoma en actuaciones estatales y de cuyo juego en sentido inverso podrían, sin duda, desprenderse efectos muy favorables.

(36) Artículo 26 de la Ley de Madrid para la gestión de una zona de interés regional de actuación inmediata o 33.3 para proyectos de alcance regional; el 28 de la Ley andaluza prevé que los órganos de la Ordenación del Territorio coordinarán las actividades de la Junta de Andalucía en esta materia y propondrán o adoptarán las medidas necesarias para prever y facilitar la concertación y cooperación con la Administración del Estado y con las Corporaciones Locales. El artículo 23 de la Ley vasca de Ordenación del Territorio contempla, igualmente, la posibilidad de que el Gobierno vasco pueda suscribir conciertos con las distintas Administraciones Públicas en orden a la elaboración conjunta de Planes Territoriales o Sectoriales. Unos conciertos que deberán precisar la forma y los términos de la cooperación entre las diversas Administraciones y establecer las fórmulas precisas para asegurar la compatibilidad de esos planes con los instrumentos de ordenación territorial y urbana en los términos establecidos en la propia Ley.

dependen ante todo de las actitudes políticas de quienes dirigen las Administraciones Públicas (37).

En definitiva, es la ordenación del territorio, entendida como una competencia de contenido básicamente coordinador, la única técnica capaz de arbitrar los mecanismos necesarios a una integración de las diferentes acciones públicas que se desarrollan sobre un mismo espacio y son, por consecuencia, las Comunidades Autónomas, titulares hoy de dicha competencia, la instancia protagonista en la ordenación de los espacios metropolitanos, ya sea directamente, ya mediante la creación de un Ente interpuesto al ser ellas las facultadas para decidir acerca de su propia constitución y de los cometidos que, en su caso, halla de tener la Administración metropolitana.

4. Los instrumentos jurídicos al servicio de la ordenación del territorio

Cabe, en otro orden de ideas, interrogarse acerca de cuales son las figuras que hacen posible esa función de ordenación de los espacios metropolitanos. La respuesta en este sentido es clara. Serán las que puedan diseñar con tal fin las Leyes por la que se constituyan, en su caso, Entidades Metropolitanas o las que las Comunidades Autónomas puedan prever, pensando en concreto en espacios metropolitanos, en sus normas generales de ordenación del territorio. Tal función puede, de otra parte, articularse a través de figuras, no específicamente ideadas con ese objetivo, pero que por su ámbito espacial y características resultan idóneas al cumplimiento de esa finalidad. Me refiero a los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC), previstos, desde 1976, por la Legislación Urbanística del Estado o instrumentos análogos diseñados por las normas de Ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas. De hecho, la mayoría de las Leyes autonómicas reguladoras de esta materia han sustituido a los escasamente utilizados PDTC por nuevas fórmulas planificadoras de ámbito y funcionalidad equivalentes, aunque, como ocurre en la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, en algunos casos dejan en vigor los PDTC en tanto no se revisen o modifiquen. Se trata, en todo caso, de un conjunto de figuras de ámbito supramunicipal cuyo fin básico no es otro que el de fijar los grandes ejes en los que ha de enmarcarse el planeamiento de los diferentes Municipios, así como la acción sectorial del Estado y de la propia Comunidad Autónoma, garantizando, de esta forma, el equilibrio territorial y económico de la zona y dotándolo de las infraestructuras básicas y sistemas de comunicación requeridos por las características del espacio.

Desde estas consideraciones generales y antes de hacer balance, quizá resulte de utilidad el examen de la situación de algunos de los espacios metropolitanos en nuestro país.

(37) "La coordinación administrativa como concepto jurídico" (DA núms. 230-1, 1992, pág. 30).

III. La exposición de algunas experiencias concretas. La clara decantación de nuestro Derecho en favor de la ordenación del territorio en la resolución de los problemas metropolitanos

1. El Área de La Huerta. El discutible valor de la Entidad metropolitana creada

Fue la Comunidad Autónoma de Valencia la primera en adaptar el arcaico régimen representado por la Corporación del "Gran Valencia" al nuevo marco constitucional. Lo hizo mediante Ley de su Parlamento de 31 de diciembre de 1986 por cuya virtud se crea el Consell Metropolita de L'Horta. Con referencia a las competencias urbanísticas, puede afirmarse que esta norma traspasa a los Municipios las potestades sobre planificación que, hasta esa fecha, venían conferidas a la antigua Entidad metropolitana, dejando en manos del nuevo Ente creado funciones de naturaleza básicamente coordinadoras.

En efecto, el artículo 3.1 de la Ley de 1986 establece, como finalidades generales del órgano supremo de la Entidad, "la planificación conjunta y la gestión supramunicipal en las materias de su competencia", entre las que se encuentran las relativas al "ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transportes y su infraestructura" (38). Se trata, en todo caso, de un precepto — como se ha señalado— en el que "la ambigüedad y la imprecisión, sin duda deliberadas, impiden conocer al lector cuáles son las competencias específicas del área metropolitana" (39), lo que no es de extrañar en el contexto de una norma que presenta, como una de sus notas más características, la de una falta de atribución directa de competencias en favor de los órganos que integran la Entidad. La norma de 31 de diciembre de 1986 fija, de una parte, cuales son los círculos materiales en los que puede desplegarse una eventual acción de esa Entidad y, de otra, la posible naturaleza de las funciones a desarrollar sobre ellos: la coordinación o planificación y la gestión supramunicipal; no establece, en cambio, cuál ha de ser el alcance específico de esas competencias. Las funciones, de planificación y coordinación, en primer término, serán aquellas que vengan establecidas "en las normas de coordinación en política de ordenación territorial y urbanismo y las que se deriven de las políticas sectoriales del Estado y el Consell de la Generalitat Valenciana" (40). La gestión supramunicipal, en segundo lugar, queda subordinada a la constitución de un Consorcio, Mancomunidad u otra fórmula asociativa

(38) Artículo 3.2.

(39) J.M. BAÑO LEÓN. "El Área metropolitana de Valencia" (*Le città metropolitane in Europa*. Ed Il Mulino 1994. págs. 139 y ss.).

(40) Artículo 3.2.

o a una posible delegación de sus competencias por parte de los Municipios afectados (41) y (42). Desde las premisas sentadas, el transcurso histórico lo mismo podía depararnos una Entidad metropolitana con protagonismo real en el gobierno de ese espacio, que una Administración de valor puramente testimonial, papel que es el que parecía cumplir, habida cuenta la falta de generosidad del legislador en la atribución de competencias a la Entidad, lo que llevo, incluso, a J.M. BAÑO a dudar de su propio sentido y razón de ser (43). Un reciente hecho normativo ha venido a otorgar carta de naturaleza a esa impresión: la promulgación de la Ley 4/1995, de 16 de marzo, por la que se otorga nueva regulación a dicho espacio metropolitano y cuyo artículo tercero viene a proclamar con rotundidad que "en todo caso, las competencias del Consell Metropolità de L'Horta serán siempre de carácter local", advirtiendo, de forma taxativa igualmente, que dichas competencias "no podrán invadir, excepto delegación expresa, competencias autonómicas o estatales". De esta forma, el Área metropolitana de L'Horta ve reducido su papel al de mero ente para la prestación asociada de servicios municipales (44). Una función que el Derecho no le impide, desde luego, jugar, pero que, sin lugar a dudas, supone una distorsión de esta fórmula administrativa conforme a su significado y alcance en la LBRL. A los efectos de este trabajo, basta con dejar constancia de una reforma, precisada, sin duda, de un mayor análisis y comentario y que, en todo caso, viene a constituir una prueba más del fracaso del escalón metropolitano en el modelo de vertebración del territorio sentado por la Constitución de 1978 y desarrollado a partir de él.

Esto expresado con carácter general, cabe, en el ámbito de la ordenación del territorio del Área metropolitana de Valencia, destacar dos hechos normativos de capital importancia para la vida de este espacio. De una parte —según se señalaba—, la atribución de las competencias que sobre planificación urbanística detentaba la Corporación administrativa Gran Valencia a los Municipios, traslación que efectúa la propia norma, Ley 5/1986, de 19 de noviembre que daba muerte a la citada Entidad; de otra, la aprobación por el Decreto 103/1988, de 18 de julio, publicado por la disposición de igual rango de 1 de noviembre de 1993(45), de las Normas para "la

(41) Artículo 3 4.

(42) Para un mayor desarrollo de estas ideas me remito a mi estudio *Las Áreas metropolitanas* (ob. cit. págs. 254 y ss.).

(43) "El Área metropolitana de Valencia" (*Le citta metropolitane...* ob. cit.).

(44) El propio Preámbulo de la Ley da cuenta expresa de como desde la entrada en vigor de la norma de 1986 "la experiencia derivada de su aplicación ha puesto de manifiesto determinadas disfuncionalidades que dificultan parcialmente la configuración del Consell.. como ente local capaz de asumir en toda su extensión las funciones de coordinación supramunicipal tanto en la prestación de servicios como en el ámbito de la planificación, para el que fue creado. Por ello venía siendo necesario afrontar su reforma....".

(45) D.O. de la Generalidad de Valencia, núm. 2109, de 23 de noviembre.

ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento municipal"; una figura ya prevista en la citada Ley 5/1986 que, a la par que devolvía a los Municipios la competencia sobre planificación urbanística, confería a la Generalidad valenciana el establecimiento del marco en el que esta había de desarrollarse.

Las citadas Normas tienen por finalidad, según establece la primera de ellas, "la ordenación del territorio y la coordinación del Planeamiento Municipal", siendo de aplicación, Norma 2, "en todos los Municipios integrados en el ámbito territorial del Consell Metropolità de L'Horta, en los que pudieran estarlo en el futuro, y en los que resulten afectados por razones de coherencia urbanística, continuidad territorial, o condiciones medioambientales, como efecto indirecto de la aplicación de estas Normas (46). Las Normas de Coordinación metropolitana se refieren, Norma 16, a los siguientes extremos: conservación, potenciación y regeneración de los recursos naturales y del paisaje; aptitud del suelo en relación con sus posibles usos y regulación de actividades, extensión de la urbanización, etc.; prevención y aminoración de riesgos, especialmente de inundación; protección, potenciación y regeneración del Patrimonio cultural, arquitectónico, arqueológico y etnológico; infraestructuras básicas del transporte ferroviario metropolitano; infraestructuras básicas del viario metropolitano; sistema básico de infraestructuras relacionadas con el ciclo hidráulico; infraestructuras y medidas de ahorro energético; equipamientos y servicios: implantación, ubicación, accesibilidad, dimensionamiento y optimización de recursos; compatibilización general de usos y actividades, criterios sobre clasificación y calificación del suelo, afecciones territoriales y urbanísticas, etc.; bases económicas determinantes de la viabilidad de las propuestas, programas de actuación y evaluación económica. Las propias Normas determinan, además, con un alto grado de detalle el marco concreto —de imposible exposición aquí— en el que, en cada uno de esos ámbitos, han de desarrollarse los planeamientos municipales, lo que les convierte en el instrumento básico de la ordenación del territorio en ese espacio.

Son muchos, ciertamente, los aspectos de esas Normas de coordinación sobre los que podría abundarse; baste, simplemente, destacar, ahora, el que, sin duda, puede considerarse uno de sus ejes básicos: el del escaso protagonismo otorgado al Consejo metropolitano en beneficio de los órganos de la Comunidad Autónoma, que se convierten, así, en los verdaderos titulares de los poderes decisorios sobre dicha área, quedando reducidas las funciones del máximo órgano metropolitano a las de mero informe, "cuando existiere acuerdo mayoritario de los Municipios en la

(46) Sobre los mecanismos de garantía en orden a la adaptación de los planeamientos municipales contradictorios, me remito a lo dispuesto en las normas 3 y siguientes.

adaptación de sus planes a las directrices" o a las de "propuesta de la solución que resulte más idónea", caso de no existir dicho acuerdo (47). El artículo 8 de la Ley de reforma de 1986 ha venido, por lo demás, a declarar que "las competencias sobre urbanismo que en la normativa anterior a esta Ley estaban atribuidas al Consell Metropolità de L'Horta se atribuyen a los entes correspondientes de acuerdo con la legislación urbanística".

Cabe indicar, por último, que para la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Valencia, Ley 6/1989, de 7 de julio, el denominado Plan de Acción Territorial de carácter integrado (48) se presentaba como el naturalmente llamado, dentro de la gama de instrumentos que la norma recogía, a la ordenación del Área de L'Huerta; un plan supramunicipal de desarrollo del Plan de Ordenación Territorial para, al decir del artículo 14 de la citada norma, "desarrollar, de forma coordinada, las políticas sectoriales y urbanísticas que tengan una finalidad común y específica dentro de un área territorial determinada" (49). Un plan, en definitiva, cuyos objetivos y contenidos no diferían en mucho de los cometidos y determinaciones de las vigentes Normas de Coordinación Urbanística a las que, una vez aprobado el Plan de Ordenación del Territorio—en curso de elaboración hoy—, parecía previsible que sustituyeran. Ello sentado, ha de hacerse, en cambio, alusión inmediata a la modificación operada en el ámbito de esta figura al servicio de la ordenación territorial por la igualmente reciente Ley 6/1994, de 15 de noviembre de la Actividad urbanística de la Comunidad de Valencia en la que las especies de Planes de Acción Territorial contemplados por la norma de 1989 quedan sustituidas por un nuevo tipo (50): el ahora definido como "Plan de Acción Territorial de finalidad urbanística". Un plan que, al decir del artículo 12 a) de la Ley, en su vigente redacción, tiene por finalidad el establecimiento de los "criterios de coordinación para la redacción de los diversos planes municipales, conforme a la Ley 6/1989, de la Generalitat, de 7 de julio" convirtiéndose, de esta manera, en el punto de inicio para la ordenación territorial del espacio metropolitano de L'Horta. En una primera lectura de la nueva norma en su comparación con la anterior, la diferencia entre el Plan de Acción Territorial de carácter integrado y el Plan de Acción Territorial de finalidad urbanística resultaría, pues, de índole sustantiva y alcance fundamental. Los primeros, constituían

(47) Vid. Normas 3 y siguientes.

(48) Su aprobación, artículo 38 de la Ley, correspondía a la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes o, en su caso, a aquellas otras Consejerías que expresamente tengan el encargo de la Generalidad, con informe de la Agencia del Medio Ambiente.

(49) En los artículos 11 y siguientes de la Ley se determinan sus objetivos y contenido y concreto.

(50) Así parece que debe desprenderse de lo dispuesto en la Disposición Final Segunda de la Norma de 1994, de derogación expresa de determinados preceptos de la Ley de 1989 en la que literalmente se afirma: "quedan derogadas las disposiciones de la Ley 6/1989, de la Generalitat, que se opongan a la presente Ley y, en particular, a sus artículos 12. 27 y 38, así como las que limiten y condiciones..."

instrumentos supramunicipales de ordenación; los segundos, al decir del artículo 12 a), planes al servicio del establecimiento de unos criterios de coordinación, para la redacción de los diversos planes municipales. La aparente diferencia queda, sin embargo, absolutamente diluida cuando la atención se detiene en la regulación concreta que el artículo 16 dispensa a estos nuevos planes, a los que define como "instrumentos de ordenación supramunicipal para toda la Comunidad o parte de su territorio...". En definitiva, y por lo que a nosotros interesa, la ordenación del espacio metropolitano de Valencia se hace depender de un instrumento de ordenación de ámbito supramunicipal y competencia autonómica para su aprobación, pieza ineludible al servicio de la necesaria integración de los planeamientos municipales de la zona. Confiemos, en fin, en que esta sea realmente la solución impuesta por esa realidad y experiencia acumulada que, conforme a la propia Exposición de Motivos de la Ley de 1994, justifica la reforma de determinados preceptos de la disposición de 1989.

En suma, la realidad en el espacio valenciano no es otra que la de una atribución en bloque de las facultades de coordinación de los planeamientos de los Municipios asentados en el Área de La Huerta a la instancia autonómica, en detrimento de la institución creada en respuesta a las particularidades y problemas de un territorio de especiales características. En otros términos, la coordinación urbanística de los planeamientos municipales de la ciudad de Valencia y Municipios del área que le circunda se encuentra en manos de la Comunidad Autónoma a cuyas determinaciones, ya sea vía Normas de Coordinación Urbanística o Plan de Acción Territorial de finalidad urbanística en su caso, deben necesariamente acomodarse los planeamientos municipales de un ámbito territorial que, por sus propias características físicas, precisa inexcusablemente de un marco común que ordene las diferentes acciones desplegadas por el conjunto de Administraciones Públicas con competencias en la zona.

2. La experiencia barcelonesa. La desvinculación del gobierno metropolitano de los problemas territoriales

Ligada en su origen a la resolución de los problemas nacidos de la ordenación de un espacio en el que conviven diferentes Municipios, las Entidades Metropolitanas hoy existentes en el espacio de Barcelona se encuentran absolutamente al margen de esta perspectiva (51). En el marco

(51) Prescindiendo de antecedentes más remotos y por centrar la atención en la regulación existente a la fecha de promulgación de la Constitución, puede afirmarse que la Corporación Metropolitana de Barcelona, creada por Decreto-Ley de 24 de agosto de 1974 tenía, entre sus funciones más importantes, las de resolución de los problemas urbanísticos de ese espacio. En concreto, y en aplicación del artículo 4 de esa norma y del D. 3276/1974, de 28 de noviembre que le deba desarrollo, eran de la competencia del Consejo metropolitano: redactar el planeamiento metropolitano; proponer o, en su caso, informar normas complementarias o subsidiarias de planeamiento; informar o, en su caso, redactar los planes generales municipales de ordenación; orientar e impulsar el desarrollo del planeamiento metropolitano; aprobar el programa de desarrollo y ejecución del planeamiento metropolitano y fiscalizar los actos de edificación y uso del suelo dentro del territorio de la Entidad y asesorar y asistir la actuación urbanística de los Municipios. El artículo 5 del citado Decreto declaraba más específicamente de la competencia de este órgano la aprobación provisional del plan director o metropolitano y de los planes generales comarcales, así como la aprobación definitiva de planes parciales, programas, ordenanzas, normas complementarias o subsidiarias de planeamiento y reglamentos de interés metropolitano.

Un análisis del desenvolvimiento de esta Entidad puede encontrarse en J. TORNOS MAS, "Las ciudades metropolitanas". El caso de Barcelona (*Le citta metropolitane...* ob. cit, págs. 123 y ss.).

de la nueva planta territorial establecida por un conjunto de Leyes de 1987 y en la que se hace de la Comarca la Entidad supramunicipal por excelencia, el Parlamento catalán se decantó, no obstante el extraordinario auge y desarrollo que adquiriera en los primeros años de la democracia (52), por una supresión de la Corporación Metropolitana creando, en su sustitución, dos Entes distintos, presididos, desde el punto de vista de sus competencias, por un principio de especialidad: la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de Servicios hidráulicos y Residuos sólidos. La Ley 7/1987, de 4 de abril por la que se crean, declara de la competencia de la primera, artículo 4, la prestación de "los servicios de transporte público de viajeros"; en tanto que a la segunda se le confieren, en el ámbito de sus competencias, la coordinación de los servicios municipales; previsión de necesidades; programación y realización de obras y establecimiento y prestación de los servicios en relación con el tratamiento, aprovechamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos y con el transporte, tratamiento y eliminación de residuos sólidos industriales, en los términos establecidos por la correspondiente legislación sectorial (53).

El espacio barcelonés pasa en definitiva, y como se ha señalado, de una Entidad con vocación general que asume la planificación y gestión urbanística y la prestación de los servicios de carácter supramunicipal a dos Entidades de fines concretos y ámbitos territoriales diferenciados. Una opción cuyas claves sólo pueden encontrarse en razones de índole política (54). La ordenación del territorio pierde de esta forma, y a partir de esa

(52) Vid. al respecto las consideraciones efectuadas por J.TORNOS ("Las ciudades metropolitanas..." ob. cit.).

(53) Un mayor desarrollo sobre las competencias de cada una de esas Entidades y la forma en la que posteriormente se han visto afectadas por posteriores normas de la Comunidad Autónoma, puede encontrarse en mi estudio *Las Áreas Metropolitanas* (ob. cit. págs. 262 y ss.).

(54) J. TORNOS MAS ("Las ciudades metropolitanas..." ob. cit.).

Expresamente concluirá este autor que los argumentos jurídicos esgrimidos en defensa del nuevo modelo resultan, en todo caso, débiles y ocultan las verdaderas razones de la decisión, basada, a su juicio, en el hecho de que la "Corporación Metropolitana de Barcelona abarcaba una población de 3.200.000 habitantes (el total de los habitantes de Cataluña es de 6.000.000) y gobernaba el área económica más importante y dinámica de Cataluña. Los Municipios del área estaban gobernados en su práctica totalidad por el PSC-PSOE (socialistas) o PSUC-IC (ex-comunistas), mientras que el gobierno de la Generalidad está en manos de CIU (Nacionalistas)". Estas mismas razones son las que se encuentran en la base de una posterior política de la Generalitat que, en claro detrimento de los Entes metropolitanos creados, ha venido confiriendo competencias a órganos dependientes de la Comunidad Autónoma.

fecha, la naturaleza de competencia metropolitana que había detentado desde el momento mismo en que se institucionalizara el citado nivel de gobierno; lo que no quiere decir que los problemas de esta índole hayan desaparecido; sencillamente su gestión ha sido conferida a otras instancias. De hecho, la propia Ley 7/1987, de actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las Comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa, considera, en su artículo 5, como una de esas actuaciones públicas reguladas por la Ley "la ordenación del territorio y del litoral y urbanismo", dedicando su Título II a "la planificación y la coordinación regional". En la misma línea que otras Comunidades Autónomas, las competencias de la antigua Entidad metropolitana van a conferirse, unas a los Municipios y otras a la Generalidad de Cataluña a la que concretamente compete, artículo 6, la elaboración del Plan Territorial Parcial (55) —actualmente en fase de elaboración— que contendrá "las determinaciones que establece la Ley 23/1983, de 21 de noviembre de Política Territorial, y las disposiciones complementarias, y fijará las normas de coordinación de la planificación local, que deberá comprender: la indicación y localización de las infraestructuras básicas de los sistemas generales de comunicación, abastecimiento y saneamiento de aguas, suministros energéticos, tratamiento de residuos sólidos urbanos e industriales y defensa contra incendios y otras infraestructuras análogas y complementarias; las medidas de protección de los recursos naturales y las medidas de defensa del medio ambiente; la determinación de espacios libres y espacios de protección especial de interés supracomarcal; la definición de objetivos para el reequilibrio territorial y de prioridades para el asentamiento poblacional y de actividades; las directrices para la distribución geográfica de los usos y actividades a que deberá destinarse prioritariamente el suelo y la indicación de las áreas del territorio en las que sea preciso promover usos específicos; las demás determinaciones relativas a las infraestructuras y equipamientos que afecten de una forma sustancial al desarrollo del territorio y cualesquiera otras que sean necesarias para la adecuada ordenación del territorio y la coordinación del planeamiento". El propio plan (56), artículo 6.3, establecerá "los principios básicos para definir los ámbitos territoriales idóneos, de la planificación urbanística general,

(55) Su ámbito es el establecido concretamente en el artículo 3 a) de la Ley: el comprendido por las comarcas del Barcelonés, el Baix Llobregat, el Maresme, el Vallés occidental y el Vallés oriental, de conformidad con la división establecida por los Decretos del Gobierno de la Generalidad de 27 de agosto y 23 de diciembre de 1936. Por Ley de su Parlamento 22/1987, de 16 de diciembre, modificada por las normas de igual rango, 5/1988, de 28 de marzo y 3/1990, de 8 de enero, se procedería al establecimiento de una nueva división y organización comarcal en esa Comunidad.

(56) Sobre el procedimiento de elaboración y aprobación del plan, me remito a lo establecido en el artículo 7 de la Ley que analizo y 14 de la Ley 23/1983, de Política territorial.

municipal o supramunicipal, de conformidad con el sistema de competencias públicas establecido por la legislación urbanística y determinará, asimismo, las actuaciones que deban ejecutarse directamente por medio de planes especiales". En el marco de sus determinaciones, artículo 7.4, "corresponderá a los Ayuntamientos y, en su caso, a las Comarcas, elaborar los planes generales de ordenación urbana y otorgar la aprobación inicial y provisional de los mismos, sin perjuicio de las medidas de intervención subsidiaria establecidas por la legislación urbanística". Una previsión que se completa con la prevista en el artículo 8, conforme al cual la "Administración de la Generalidad y los Entes locales, de acuerdo con sus competencias, llevarán a cabo las actuaciones reguladas por el Plan Territorial Parcial, respetando las determinaciones establecidas por el propio Plan" que, para la ejecución de sus determinaciones y disposiciones generales, podrá "establecer fórmulas de colaboración y cooperación o modalidades de gestión conjunta entre las diferentes Administraciones interesadas".

En definitiva, un plan de ámbito supramunicipal —en este caso denominado Plan Territorial del Área metropolitana— aprobado por la Administración autonómica va a convertirse en la piedra angular de la ordenación del espacio metropolitano al fijar el marco común en el que necesariamente han de desenvolverse los planeamientos municipales y políticas sectoriales en el área, así como —y debe repararse en ello— el punto de partida para el desarrollo de no pocos servicios supramunicipales, al declararse de su competencia la fijación de sus infraestructuras básicas.

Durante el transcurso de estos años de elaboración del Plan que ha de regir los designios del Área de Barcelona, cabe destacar la importancia de la acción desplegada sobre el Área, a través de actuaciones sectoriales, por la Generalidad de Cataluña entre las que destaca la aprobación del Plan Intermodal de Transportes, así como por la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, cuya labor, en este ámbito, puede sintetizarse en tres líneas básicas de actuación: la elaboración de estudios y propuestas sobre la ordenación del área; el apoyo a los Municipios en el ejercicio de sus funciones urbanísticas y el estudio de la ordenación de sectores y elementos de interés metropolitano (57).

Así las cosas, debe hacerse referencia, por último, a un reciente hecho de innegables repercusiones en el espacio territorial que nos ocupa: la aprobación por la Ley 1/1995, de 16 de marzo (58), del Plan Territorial General de Cataluña, necesario punto de partida, según la norma, para la elaboración de Planes Territoriales Parciales. El citado Plan General, ya

(57) Tomo los datos de la Memoria de Actuaciones del Área Metropolitana en el periodo 1991-1995 editada por la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona y las Entidades Metropolitanas del Transporte y Servicios Hidráulicos.

(58) D.O.G.C. núm. 2032, de 31 de marzo.

previsto en la Ley 23/1983 para todo el espacio de esta Comunidad Autónoma, tiene como objetivos, en términos del propio Preámbulo de la norma, "fomentar una distribución equilibrada del crecimiento para alcanzar niveles de renta adecuados en todo el territorio; promover un crecimiento ordenado de las implantaciones sobre el territorio para incrementar la eficacia de las actividades económicas y conseguir una mejor calidad de vida y favorecer el crecimiento económico de Cataluña y la lucha contra el paro". El propio Plan General prevé y fija, en otro orden de cosas, los Planes Territoriales Parciales que han de darle desarrollo, entre ellos el Plan metropolitano (59). Dichos planes deben cuantificar "los parámetros urbanísticos básicos necesarios para dar acogida al crecimiento de población previsto, entre los cuales, como mínimo, el número de viviendas, el techo industrial y terciario y el suelo para equipamientos" (60), así como definir "el esquema de cada uno de los sistemas de propuesta a partir de los siguientes elementos territoriales: los suelos destinados a acoger los diferentes usos; las infraestructuras básicas de transporte, de servicios, de telecomunicaciones y medioambientales, los equipamientos de nivel comarcal y supracomarcal y los espacios objeto de protección en función de su interés especial y de su valor de situación" (61). Entre las estrategias que estos Planes deben fomentar, por imperativo del artículo 4, se encuentran las de "potenciar la representatividad de Barcelona, en cuanto capital de Cataluña; "fortalecer el carácter policéntrico del ámbito metropolitano, consolidando los sistemas urbanos de las ciudades intermedias" y "tender al reequilibrio territorial global de Cataluña".

Cataluña se erige, por obra de esta Ley, en la primera Comunidad Autónoma que cuenta con un plan de ordenación de su entero territorio, sentando, de esta forma, las bases para un desarrollo integral de su espacio que sólo podrá entenderse concluido una vez que culmine su desarrollo en los distintos niveles de la ordenación. Confiemos en que la aprobación de este plan suponga realmente un paso adelante en la resolución de los problemas territoriales que aquejan a esta importante zona de España; esperemos, en lo que hace más concretamente al Área metropolitana de Barcelona, que el camino iniciado con este plan fructifique con éxito en el Plan Territorial Parcial metropolitano y que de su mano hallen adecuada satisfacción las necesidades de un área que tiene hoy en la multiplicidad de instancias administrativas uno de sus rasgos más destacados y cuyas competencias

(59) El espacio metropolitano viene integrado, artículo 2.2 a) de la Ley, por Alt Penedés, Baix Llobregat, Barcelonés, Garraf, Maresme, Vallés Occidental y Vallés Oriental.

(60) Artículo 3.2

(61) Artículo 3.3

pueden, a través, precisamente, de este proceso de ordenación del territorio, ser reconducidas a la debida unidad (62).

3. Bilbao, la desmembración de su estructura metropolitana. La ausencia de una respuesta alternativa

La Ley 3/1980, de 18 de diciembre, del Parlamento vasco pondría fin, tras casi cuarenta años de vida, a la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, de difícil encaje con la nueva organización territorial e institucional puesta en marcha, en esos momentos, por aquella Comunidad Autónoma. La supresión no iría acompañada en cambio, como posteriormente ocurriría en Valencia, de la constitución de un nuevo ente encargado de la gestión de los problemas del área. Sus competencias serían traspasadas a los Municipios y al Gobierno vasco y el Plan Comarcal sustituido por los planeamientos municipales.

La resolución de los problemas del área metropolitana de Bilbao ha de enmarcarse hoy en el nuevo sistema de ordenación del territorio diseñado por la Ley 46/1990, de 3 de julio. Las Directrices de Ordenación Territorial —en cuya redacción se trabaja hoy— y el Plan Territorial Parcial se manifiestan en esa norma como los instrumentos adecuados al servicio de la resolución de los problemas urbanísticos de ese espacio. Las Directrices de Ordenación Territorial, para todo el ámbito de la Comunidad Autónoma, constituyen, artículo 4, "el marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación ... así como de los planes de ordenación previstos en la legislación sobre régimen del suelo". Los Planes Territoriales Parciales, por su parte, desarrollan esas Directrices "en las áreas o zonas supramunicipales que éstas delimiten, concretando para cada una de ellas los criterios específicos de ordenación que las Directrices establezcan".

Cumplido el quinto aniversario de la Ley, la Comunidad Autónoma vasca no ha conseguido todavía dar plasmación a su nuevo diseño territorial, lo que ha permitido afirmar a ÁVILA ORIVE que "la indeseable situación territorial en que se encuentra el país no es consecuencia del contenido competencial, sino de su falta de ejercicio" (63) y que para el caso concreto

(62) En el estudio sobre el Área de Barcelona citado en la nota 51 puede encontrarse una lista del conjunto de Entidades públicas y privadas con competencias sobre el espacio metropolitano barcelonés.

Esa proliferación de instancias sobre un mismo territorio ha merecido la crítica unánime de la doctrina que se ha ocupado del análisis de los problemas de este espacio. Entre otros, pueden verse las formuladas por R. MARTÍN MATEO ("Las Áreas Metropolitanas". *Tratado de Derecho Municipal.*, ob. cit. pág. 864); J. ALLENDE LANDA ("Áreas Metropolitanas. Contenido, crisis y nuevos enfoques". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 15, 1986, pág. 23) y L. PAREJO ALFONSO ("Barcelona en la nueva organización territorial de Cataluña", *REALA* núm. 233, 1987).

(63) *La ordenación del territorio en el País Vasco: análisis, ejercicio y delimitación competencial* (Ed. Civitas, 1993, pág. 223).

del área de Bilbao no puede, por menos, que hacernos convenir, suscribiendo la adhesión de R. MARTÍN MATEO a las palabras de IBARRA ROBLES, que "la extinción de la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, sin respuesta alternativa y sin enmarque siquiera en una explícita voluntad de llegar a producirla, origina un vacío más perturbador aún para el desenvolvimiento de la Comunidad metropolitana que la ineficacia del organismo que motiva la intervención" (64).

4. El Área Metropolitana de Madrid. Las singularidades de un espacio de características propias

Presenta el área de Madrid dos singularidades propias que vienen a diferenciarla radicalmente del resto de las aglomeraciones urbanas desperdigadas por nuestro territorio: su condición de Comunidad autónoma uniprovincial y el hecho de constituir la capital del Estado. Unas particularidades que, en lo que se refiere a la ordenación de su territorio, no han generado, sin embargo, una evolución muy distinta a la acaecida en otras Comunidades Autónomas; el proceso de transformación, aquí, arroja, por el contrario, resultados muy similares.

Imbuido de las mismas razones que las otras normas de desmantelación de las Corporaciones metropolitanas de cuño franquista, el DecretoLey de 26 de diciembre de 1980 prevé —artículo 1— que la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid de 1963 "se realizará a través de la elaboración y redacción de los Planes Generales de Ordenación Urbana correspondientes a cada uno de los municipios que integran el Área Metropolitana de Madrid, para lo cual dichos Municipios tendrán la competencia para la formulación de los Planes" No obstante, y "en orden al establecimiento de un tratamiento global del fenómeno metropolitano que permita establecer criterios de coherencia y compatibilidad de todo el proceso urbano metropolitano, se procederá asimismo a la elaboración y redacción de unas directrices de planeamiento territorial urbanístico que establecerán los grandes criterios de la ordenación territorial para el ámbito metropolitano, enunciando las líneas de desarrollo futuro, la defensa del medio natural, así como la asignación, por grandes áreas, de la población, el empleo, las infraestructuras y los equipamientos de nivel metropolitano" (65).

La devolución a los Ayuntamientos de las competencias urbanísticas que les correspondan para su ejercicio en el marco de unas Directrices

(64) "El Gobierno metropolitano en España" (*Le citta metropolitane*, ob. cit., págs. 49 y 50)

(65) Sobre el carácter vinculante de estas Directrices de Planeamiento metropolitano y sus diferencias con los Planes Directores Territoriales de Coordinación, me remito a las reflexiones realizadas al respecto por P. MENÉNDEZ (*Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial...* ob. cit. págs. 266 y ss.)

vinculantes fijadas desde la óptica supramunicipal —Directrices aprobadas en octubre de 1981—, son, pues, las notas que viene a definir, como a la de tantos otros, a la ordenación del espacio madrileño tras la promulgación de la Constitución de 1978. La verdadera singularidad de este espacio —de la que ya hablara T.R. FERNÁNDEZ (66)— radica en la, a mi juicio, obvia innecesariedad, cualesquiera que fuesen sus rasgos, de un Ente metropolitano, cuya conveniencia resulta, al menos, planteable en otras zonas del territorio nacional. Aquí, Comunidad Autónoma y Municipios han de reputarse, por consiguiente, instancias suficientes e idóneas para la resolución de los problemas de ese territorio.

En relación con la ordenación del espacio metropolitano madrileño, cabe hacer referencia, en primer término, a la recientemente derogada Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad; ordenación a la que servían tres instrumentos de diferente contenido y alcance: las Directrices de Ordenación territorial, los Programas Coordinados de actuación y los Planes de Ordenación del Medio Físico, al margen de mi interés, ahora. Las primeras constituían un "instrumento para la ordenación conjunta de la totalidad del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid"; los segundos, referidos, igualmente, a la totalidad de su territorio o a ámbitos homogéneos y determinados del mismo, tenían por objetivo básico la integración de "las actuaciones propuestas por las distintas Administraciones u Organismos Públicos que operen en el ámbito de la Comunidad de Madrid" (67). En aplicación de esta norma, la Comunidad de Madrid realizaría diferentes intentos de redacción de las mencionadas Directrices que, por motivos que no vienen al caso, se verían siempre frustrados, lo que dió origen, en el seno de la propia Administración autonómica, a una nueva política favorable, en una primera etapa, a una ordenación del territorio por áreas homogéneas, dejando, para un segundo momento, la aprobación de ese instrumento llamado a englobar a la totalidad de su espacio.

Así las cosas, se produce la promulgación de la Ley 9/1995, de 28 de marzo de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (68) que viene a transformar de manera radical el régimen expuesto.

La ordenación del territorio —"función pública de gobierno del territorio para la organización racional y equilibrada de su utilización y, en general, de los recursos naturales, que propicie la cohesión e integración social de la Comunidad de Madrid" (69)— habrá de realizarse a través de los siguientes

(66) "La región metropolitana de Madrid: pasado y presente" (*Le città Metropolitane...* ob. cit., págs. 101 y ss.)

(67) Vid. artículos 4 y siguientes de la norma.

(68) *B.O.C.M.* núm. 86. de 11 de abril.

(69) Artículo 13.

instrumentos: "el Plan Regional de Estrategia Territorial; los Programas Coordinados de la Acción Territorial y los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural" (70). Prescindiendo de estos últimos, dada su falta de aplicación en un espacio de las características del que nos ocupa, puede afirmarse que el Plan Regional de Estrategia "establece los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid, sus objetivos estratégicos y define el marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación del territorio" (71); en tanto que se considera de la competencia de los Programas de la Acción territorial, en el marco de las determinaciones del Plan regional de Estrategias, "la articulación de las acciones de las Administraciones públicas que requieran la ocupación y uso del suelo y tengan una relevante repercusión territorial" (72). Por propia disposición legal, tanto el Plan Regional de Estrategias como los Programas de Acción Territorial pueden desarrollarse a través de Actuaciones de interés regional y de Planes urbanísticos.

De particular relevancia resultan a este estudio las Actuaciones de interés regional a las que el artículo 19.2 de la Ley confiere "el desarrollo y ejecución de las políticas territoriales formuladas en el Plan Regional de Estrategia territorial y demás planes de Ordenación del Territorio", ocupándose el propio precepto de definir el interés regional como "aquel que tiene incidencia en la totalidad o en gran parte del territorio de la Comunidad de Madrid y cuyo contenido implica el ejercicio de actuaciones propias de la Comunidad de conformidad con el Estatuto de Autonomía". A su vez, esas actuaciones pueden concretarse en Zonas de Interés Regional y en Proyectos de Alcance Regional.

Son, en primer término, Zonas de Interés Regional "las áreas previstas en el Plan Regional de Estrategia Territorial por su idoneidad para servir de soporte a operaciones urbanísticas definidas en los términos del número 2 del artículo 19 (desarrollo y ejecución de políticas territoriales), tengan cualquiera de las finalidades siguientes: la ordenación y gestión estratégicas del territorio; el despliegue ordenado, integrado y armónico del desarrollo económico y social de la región, la superación de situaciones de crisis o de transformación de sectores económicos o la corrección de equilibrios intraregionales en materia de viviendas, infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios". Las Zonas de Interés Regional pueden ser de Actuación inmediata y de Actuación diferida, según que "su finalidad sea, respectivamente, constituir el soporte de operaciones urbanísticas regionales

(70) Artículo 14.

(71) Artículo 14.2. Sus objetivos concretos, así como el procedimiento de elaboración y aprobación vienen establecidos en los artículos 15 y siguientes a cuyo contenido me remito.

(72) Artículo 14.3.

cuyo inicio de ejecución se programe en los siguientes cuatro años, o constituir reservas estratégicas de suelo para el desarrollo de operaciones urbanísticas regionales no programadas" (73).

Por su parte, los Proyectos de Alcance Regional "son actuaciones territoriales concretas que en desarrollo del Plan Regional de Estrategia territorial y demás instrumentos de ordenación aplicables o cuando razones de urgencia y excepcional interés público así lo exijan, ordenan y diseñan con carácter básico y para su inmediata ejecución, obras e instalaciones de carácter regional", pudiendo contar con alguno de los siguientes objetos: "infraestructuras regionales de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas; obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos, dotaciones y equipamientos; instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios" o, bien, "obras y servicios públicos de interés común y actuaciones conjuntas de las Administraciones generales del Estado y de la Comunidad de Madrid y los Municipios, siempre que estas suscriban los convenios de colaboración al efecto o su objeto se inscriba en uno de los convenios previamente suscritos por las Administraciones interesadas para el cumplimiento de competencias concurrentes, compartidas o complementarias" (74).

Haría falta un estudio más exhaustivo de esta Ley y, sobre todo, esperar a su aplicación, para, con la adecuada solvencia, entrar en valoraciones generales sobre la misma. En estos momentos, basta con dejar constancia de como en lo que hace a los problemas de ordenación del espacio metropolitano madrileño —la mayor extensión, por otra parte, de su territorio— la norma ofrece la impronta de una extraordinaria complejidad, a la par que confirma el hecho de como la situación aquí no difiere sustancialmente de la existente en otras áreas de similares características, en donde, igualmente, se ha abogado en favor de una distribución de las competencias para la ordenación del territorio entre la Comunidad Autónoma y los Municipios implicados de tal suerte que a la primera se atribuye una función de coordinación sobre una potestad de planeamiento en manos básicamente de los segundos. La verdadera diferencia entre el Área metropolitana de Madrid y las restantes hoy existentes en España no radica pues tanto en este ámbito, cuanto en la manifiesta innecesariedad —discutible,

(73) Para la delimitación del ámbito de estas zonas, su gestión y el concepto y alcance de cada uno de los tipos de los que son susceptibles, me remito a lo establecido en los artículos 30 y siguientes de la Ley.

(74) Sobre el régimen de estas actuaciones habrá de estarse a lo establecido en el Capítulo 4 del Título IV de la norma.

como se señalaba en otras zonas del territorio nacional— de una instancia intermedia entre la Comunidad Autónoma y los Municipios.

5. El triunfo de la perspectiva urbanística en la consolidación del fenómeno metropolitano en Andalucía

Cuenta la Comunidad Autónoma de Andalucía con la particularidad, dada su extensión, de tener varias zonas metropolitanas. Las Áreas de Sevilla, Málaga, Granada y las Bahías de Cádiz y Algeciras conforman una red de espacios metropolitanos que hace inexcusable, no obstante su falta de tradición en este ámbito, una respuesta por parte del Poderes Públicos de Andalucía que, hasta ahora, no ha fraguado, sin embargo, en la institucionalización de un nuevo nivel de gobierno. Las Entidades metropolitanas en esta Comunidad Autónoma no han pasado de una regulación genérica en la Ley 7/1993, de Demarcación Municipal y de algún otro proyecto, más o menos avanzado, en relación con los espacios de Málaga o Sevilla. Si ha existido y existe, por el contrario, una importante acción de la Consejería de Obras Públicas con proyección directa en la ordenación de tales espacios que, al margen de iniciativas anteriores (75), ha tomado cuerpo en los denominados Planes de las aglomeraciones urbanas (76), hoy en fase de elaboración y uno de los tipos posibles de Planes de ordenación del territorio de ámbito subregional a los que el artículo 10 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma, confiere el establecimiento de "los elementos básicos para la organización y estructura del territorio en su ámbito, siendo el marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas, así como para las actividades de los particulares".

En aplicación del artículo 13 de la Ley de Ordenación del Territorio, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordó, en mayo de 1994 (77) y (78), la formulación de los Planes de las aglomeraciones urbanas de la

(75) Cabe, en este sentido, hacer referencia, en relación con el Área Metropolitana de Sevilla, a la Propuesta para la Coordinación de las Políticas Urbanísticas Municipales, fechada en mayo de 1984 y al Avance de Directrices para la Coordinación urbanística de junio de 1989 (Vid. al respecto F. LÓPEZ MENUDO "El Área metropolitana de Sevilla. Un apunte sobre su formación y tratamiento jurídico", RDU núm. 140, 1991).

(76) Aunque la redacción de los planes de esta naturaleza puede partir, en aplicación del artículo 15 de la Ley de Ordenación del Territorio, de al menos tres quintos de los Municipios incluidos en el ámbito del plan y que representen al menos a la mitad de la población, no ha sido este el caso de los Planes hoy en curso, cuya iniciativa ha correspondido a la propia Junta de Andalucía.

(77) Se trata concretamente de los acuerdos de 10, 17, 24 y 31 de mayo de 1994, respectivamente, todos ellos publicados en el BOJA núm. 98, de 30 de junio de ese año, a excepción del de la Bahía de Cádiz que aparecería en el BOJA núm. 97, de 28 de junio.

(78) Reseñar que por Decreto del Gobierno andaluz 83/1995, de 28 de marzo, se acordó la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía previsto en la Ley 1/1994, de 11 de enero y al que habrán de acomodarse, en su caso, los citados planes de las aglomeraciones urbanas.

Bahía de Cádiz, Málaga, Campo de Gibraltar, Granada y Sevilla (79). Aunque adaptados a las singularidades y características de cada uno de esos espacios, su contenido resulta, sin embargo, bastante uniforme. Haciendo abstracción de sus posibles particularidades y sintetizando al máximo su significado, puede afirmarse que las determinaciones de estos planes habrán de orientarse a la consecución de los siguientes objetivos generales: potenciar las funciones a desarrollar en esos espacios favoreciendo su integración en los principales ejes de desarrollo económico españoles y comunitarios; mejorar la articulación de la aglomeración respecto del exterior; garantizar la accesibilidad y funcionalidad del territorio; preservar los espacios con valores medioambientales, paisajísticos, productivos, históricos o culturales de la aglomeración y garantizar el aprovechamiento de las potencialidades existentes y potenciar el uso y disfrute colectivo de la aglomeración, dotándola de un sistema verde integrado en el esquema de articulación territorial y ligado a los espacios de valor natural y ambiental existentes. A tal fin se consideran determinaciones propias de estos Planes la fijación de los objetivos territoriales y las propuestas a desarrollar para el cumplimiento de aquéllas; el esquema de las infraestructuras básicas y la distribución de los equipamientos y servicios de ámbito supramunicipal; la indicación de las zonas para la ordenación y compatibilización de usos del territorio; la indicación de zonas para la protección y mejora del paisaje, de los recursos naturales y del Patrimonio histórico y cultural; los criterios y medidas que deban adoptarse por las Administraciones Públicas para las zonas definidas en los apartados anteriores; los Planes urbanísticos y los Planes con incidencia en la ordenación del territorio que deban ser objeto de adaptación por contener determinaciones contrarias a los contenidos del Plan; las previsiones para su desarrollo, seguimiento y ejecución, así como los demás aspectos que se considere necesario incluir para la consecución de los objetivos propuestos. En definitiva, ha de entenderse contenido propio de los Planes de las grandes aglomeraciones urbanas el fijado en los acuerdos por los que se decida su formulación, así como el propio y característico de los planes subregionales —especie a la que pertenecen— conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Nos hallamos, por consiguiente, ante un tipo de plan llamado a fijar los elementos fundamentales de la ordenación del territorio, erigiéndose en marco de referencia para el desarrollo de los planeamientos municipales, así como para el ejercicio de las políticas sectoriales de las diferentes Administraciones

(79) En los propios acuerdos, y en aplicación del artículo 13 de la Ley de Ordenación del Territorio, se determina el ámbito de cada uno de los futuros planes que, conforme al artículo 14 de esa norma, habían de ser "el conjunto de términos municipales completos y contiguos, que por sus características físicas, funcionales y socioeconómicas conformen un área coherente de planificación territorial..."

Públicas. En este sentido, el artículo 23 de la Ley de Ordenación del Territorio, establece el carácter vinculante de estos Planes subregionales respecto de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio (80) y el planeamiento municipal al que por consecuencia, y en caso de contradicción, habrán de adaptarse, en los plazos que los propios Decretos por los que se aprueben establezcan. No obstante, el grado último de vinculación de estos planes no podrá conocerse hasta la su aprobación definitiva, por cuanto es el propio Plan, en aplicación del artículo 21 de la LOT, de la que traen causa, el encargado de establecer la naturaleza de sus determinaciones mediante su calificación como Norma, Directriz o Recomendación Territorial; calificación de la que derivan efectos jurídicos muy diferentes. Así, las normas son "determinaciones de aplicación directa vinculantes para las Administraciones Públicas y para los particulares en suelos urbanizables y no urbanizables"; las Directrices son "determinaciones vinculantes en cuanto a sus fines. Con sujeción a ellas los órganos competentes de las Administraciones Públicas a quienes corresponda su aplicación establecerán las medidas concretas para la consecución de dichos fines"; Las Recomendaciones, por último, son "determinaciones de carácter indicativo dirigidas a las Administraciones Públicas que, en caso de apartarse de las mismas, deberán justificar de forma expresa la decisión adoptada y su compatibilidad con los objetivos de la ordenación del territorio". El propio párrafo 4 del artículo 23 de la LOT establece en este sentido que las determinaciones de los Planes subregionales de aplicación directa prevalecerán desde su entrada en vigor sobre las determinaciones de los Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y el Planeamiento Urbanístico general.

Transcurrido más de un año desde la publicación de los acuerdos de formulación de los planes —plazo determinado para su aprobación por la propia Comunidad Autónoma en las resoluciones por la que acordaba su formulación— puede afirmarse que el proceso de redacción de todos ellos se encuentra, aún, en fase muy incipiente, habiéndose, hasta la fecha, procedido sólo a la elaboración de algunos documentos en los que se realiza un amplio y exhaustivo diagnóstico territorial de esas áreas, al tiempo que se fijan los objetivos y líneas de actuación que han de inspirar la redacción de estos instrumentos de ordenación y que, como no podía ser menos, vienen a hacerse coincidentes con los ya determinados en los citados acuerdos de formulación. Andalucía se encuentra, por consiguiente,

(80) Se trata de los Planes determinados en el Anexo de la Ley; entre ellos, planificación de la red de carreteras de interés general del Estado, de la red ferroviaria, planificación regional de centros de transportes de mercancías, de puertos de competencia de la Comunidad Autónoma y del Estado, planificación hidrológica, de aeropuertos, de infraestructuras y equipamientos para la gestión de residuos sólidos, etc.

en el compás de espera que provoca la redacción y aprobación de unos planes cuya valoración última dependerá de su definitivo contenido y de los resultados que sean capaces de lograr.

Dos ideas pudieran quizá, como reflexión final, resumir la situación en esta Comunidad Autónoma. De una parte, el extraordinario protagonismo de la Administración gestora del urbanismo en la resolución de los problemas metropolitanos de Andalucía. La Consejería de Obras Públicas ha ganado abiertamente la partida en este terreno a la de Gobernación. No han sido creados, ni parece que exista en este momento voluntad para ello, entes metropolitanos en la Comunidad andaluza, a pesar de que su constitución luzca hoy como una de las grandes promesas de algunos partidos políticos. La resolución de los problemas de las aglomeraciones urbanas ha dado la mano a la ordenación del territorio, pudiendo afirmarse, caso de que los planes finalmente se aprueben y se apliquen, que éstos pueden terminar por hacer innecesarios a los entes metropolitanos. En segundo término, conviene destacar, de nuevo, como es la Junta de Andalucía —de su Consejo de Gobierno es la competencia para la aprobación de estos Planes— la instancia protagonista de la ordenación de los espacios metropolitanos en el Sur de España. En esta, como en otras Comunidades Autónomas, la apuesta ha sido a favor de una acción coordinadora de las políticas territoriales ejercida desde el nivel autonómico.

IV. Balance

Resulta en verdad difícil la labor de síntesis en un campo como el estudiado. Las características propias de cada espacio metropolitano, las diversas opciones escogidas para su administración y gobierno o la no siempre coincidente estructura autonómica en la que se insertan tales áreas, constituyen factores que vienen a dibujar un panorama lo suficientemente diverso y complicado como para imponer cautela en su valoración global. Ha de tomarse, además, en consideración que nos hallamos en un periodo de transición en el sentido de que se ha producido un desmantelamiento de las antiguas Corporaciones Metropolitanas, allí donde existían, sin que el nuevo modelo esté aún definitivamente cerrado, toda vez que la apuesta para la resolución de los problemas metropolitanos ha sido en favor de una ordenación territorial, en fase aún muy incipiente en la generalidad de las Comunidades Autónomas. Nos movemos, además, en un ámbito —no se olvide— en el que las dificultades, implícitas en todo proceso de vertebración del poder, se manifiestan aquí con particular intensidad lo que genera no pocas tensiones, aliviadas en parte, hasta ahora, por la uniformidad en la fuerza política gobernante en los distintos niveles de gobierno implicados, pero que tras los últimos resultados electorales pueden verse notablemente agravadas.

Haciendo abstracción de la diversidad, y desde la prudencia en la que el juicio debe desarrollarse, cabe detectar, no obstante, un importante grado de similitud en la situación de los espacios metropolitanos en dos planos diferentes: en el de los problemas que los aquejan y en el de su solución jurídica.

Ciertamente, las Áreas metropolitanas españolas presentan unas necesidades comunes que pudieran reconducirse a la ineludible exigencia de una acción coordinadora con proyección tanto sobre los planeamientos municipales de la zona, como sobre las políticas sectoriales que en ese territorio convergen. La contemplación del espacio desde una perspectiva global no sólo viene a corregir las posibles disfunciones que la integración de los planes de Municipios estrechamente conectados entre sí puedan generar; viene también —y aquí radica su principal valor— a dar respuesta positiva a las muchas y variadas demandas que singularizan a estas zonas. La ordenación de los sistemas de transportes; la señalización y localización de las infraestructuras básicas de servicios tan importantes como los de abastecimiento y saneamiento de aguas o tratamiento de residuos sólidos; la determinación de espacios libres o la protección del medio ambiente conforman un núcleo de cuestiones cuyo tratamiento eficaz, en áreas en las que las fronteras municipales *de facto* han desaparecido, solo puede hacerse posible a partir de instancias e instrumentos que superando la visión parcial y fragmentaria del espacio, logre el adecuado engarce entre las diferentes actuaciones públicas que sobre él inciden. Es por cuanto antecede, que siempre se halla considerado que los problemas presentados por las áreas metropolitanas son de una doble naturaleza: de coordinación de competencias que permanecen básicamente en manos de la instancia municipal y de prestación de servicios públicos —de origen igualmente municipal— en unidades territoriales más amplias. Sea como fuere, la ordenación del territorio emerge como una pieza capital para la resolución de los problemas metropolitanos. Instrumento, idóneo como pocos, al servicio de las exigencias del principio de coordinación, cumple, igualmente, un papel nada desdeñable como presupuesto mismo de partida para la prestación eficaz, asociada o no, de ciertos servicios municipales.

En consonancia con las necesidades y los problemas reseñados y acorde, de igual forma, con el valor y protagonismo de las técnicas de ordenación del territorio para su resolución, cabe hablar, en todas las Áreas metropolitanas de nuestro país, de la existencia, —ya sea en fase de redacción, ya aprobados—, de instrumentos de ordenación a los que, por encima de su variada nomenclatura y contenido específico, une su común condición de vehículo al servicio de una acción sobre el territorio que garantice la unidad en la actuación, general o sectorial, de todas las Administraciones con presencia en la zona.

Uniformes pues en sus objetivos y, a resultas de ello, en sus contenidos, esos instrumentos de ordenación tienen en la atribución de la competencia para su aprobación definitiva a las Comunidades Autónomas, otra de sus notas más marcadas. La coordinación urbanística, aún en espacios que cuentan con una Entidad metropolitana —caso de las Áreas de Barcelona o Valencia— ha quedado en manos de la instancia autonómica que se convierte, de esta forma, en la verdadera protagonista del gobierno de las áreas metropolitanas en nuestro país. Una opción que solo desde el punto de vista político puede ser debidamente valorada. Probablemente, las Comunidades Autónomas se jugaban, y se juegan, en el gobierno de los grandes espacios urbanos gran parte de su poder, un poder que ni estaban, ni hoy están, según parece, dispuestas a dejar en manos de otras instancias, máxime cuando, como es el caso bien significativo de Cataluña, la Comunidad Autónoma y los Municipios del área se encuentran gobernados por fuerzas políticas de muy diferente signo.

En definitiva, la resolución de los problemas metropolitanos ha entrado en vías de solución de la mano de la ordenación territorial desarrollada por las Comunidades Autónomas, lo que, paralelamente, viene a poner en entredicho la virtualidad de las Áreas metropolitanas como forma propia de gobierno de estos espacios, según la LBRL.