

LAS CIUDADES Y LA ORDENACIÓN TERRITORIAL: UN MODELO DE ORGANIZACIÓN PARA EL ESPACIO METROPOLITANO DE ZARAGOZA (*)

PEDRO CORVINOS BASECA
JOAQUÍN HERRERO LORENTE

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. LAS GRANDES CIUDADES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ACTUAL: 1. Cambios socioeconómicos y repercusiones territoriales; 2. Política de ciudades. — III. ELEMENTOS PARA UNA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO METROPOLITANO: 1. Introducción; 2. Las transformaciones en las grandes ciudades. Una nueva realidad metropolitana; 3. La inadecuación del Área Metropolitana a la realidad actual de las grandes ciudades; 4. Hacia un nuevo sistema de planificación: A) Planteamiento general. B) Ideas para configurar el sistema de planificación. 5. Necesidad de un modelo integrado de organización. — IV. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ORGANIZATIVA ACTUAL DEL ESPACIO METROPOLITANO DE ZARAGOZA: 1. Introducción; 2. El Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. La nueva orientación contenida en el Documento de criterios, objetivos y soluciones generales; 3. La incidencia en la organización del espacio metropolitano de los instrumentos de ordenación territorial contenidos en la Ley 11/1992: A) Directrices Generales de Ordenación Territorial. B) Directriz Parcial de Ordenación Territorial del entorno metropolitano de Zaragoza. 4. El Plan Estratégico para Zaragoza y su área de influencia; 5. Entidades Locales supramunicipales: A) El papel de las Mancomunidades en la organización del espacio metropolitano. B) Propuesta de constitución de un Área Metropolitana. 6. Instrumentos para la implementación de la política estatal de ciudades. 7. Conclusión. — V. PROPUESTA DE UN MODELO ORGANIZATIVO PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ZARAGOZA Y SU ESPACIO METROPOLITANO: 1. Un modelo integrado de organización: A) Concertación de los instrumentos de planificación. B) El Plan Territorial Metropolitano. C) Coordinación de la planificación urbanística. D)

(*) Este artículo constituye una parte de un estudio más amplio que tiene como origen el trabajo titulado: *Propuesta de un modelo organizativo para la ordenación territorial de Zaragoza y su espacio metropolitano*, realizado en el Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente de la Universidad Carlos III de Madrid, bajo la dirección del Dr. Agustín de Asís Roig, y para el que se obtuvo una Beca de investigación, concedida por la Secretaría General de Planificación y Concertación Territorial del MOPTMA.

Elementos funcionales: el Programa. E) Elementos contractuales: Contratos —Programa y Convenios. F) Elementos orgánicos: el Consorcio. 2. El Proyecto de Ciudad.

I.— INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es presentar una serie de reflexiones sobre la ordenación territorial en las grandes ciudades, a partir de las cuales avanzar hacia la construcción de un modelo de organización para la ordenación territorial del espacio metropolitano de Zaragoza.

Aunque la problemática de las grandes ciudades convierte cada caso en un fenómeno singular, cuyo tratamiento es necesario adecuar a la ciudad, se pretende que las aportaciones sobre el modelo de organización resultante puedan contribuir en la búsqueda de soluciones organizativas marco o modelo para la implementación de la Política de ciudades en España

Se ha intentado realizar una reflexión teórica, a partir de las contribuciones más recientes de los expertos en organización de ciudades y planificación territorial, que constituyese el marco en el que elaborar la propuesta de un modelo de organización en sintonía con los problemas actuales de las grandes ciudades, receptivo a las dinámicas urbanas metropolitanas que aparecen en las periferias de éstas y entroncado con la filosofía de la concertación como sistema de actuación de las administraciones.

El resultado del trabajo quiere ser una aportación al proceso de construcción del modelo de organización para las grandes ciudades, utilizando como referencia y ejemplo Zaragoza. Se trata de una propuesta de organización esquemática y conceptual, a modo de material para la discusión, ante la lógica imposibilidad de ofrecer un modelo de organización perfilado completamente desde fuera de las administraciones, con un tiempo y recursos reducidos.

II.— LAS GRANDES CIUDADES EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ACTUAL

1.— Cambios socioeconómicos y repercusiones territoriales

Desde hace algún tiempo existe en nuestro país, al igual que en otros del entorno, una creciente preocupación por la problemática de las grandes ciudades. Las innovaciones que se vienen produciendo en el campo de la industria, cambios en los sistemas de producción, paso de

la sociedad industrial a lo que se ha llamado la sociedad post-industrial o sociedad informacional; la importancia cada vez mayor del sector terciario, muy especialmente de los servicios avanzados a las empresas; los avances en todo lo relativo a la información, comunicación y tratamiento de la misma y la importancia que ésta tiene en la sociedad post-industrial, unido al proceso de internacionalización —globalización— de la economía, han convertido a las grandes ciudades en centros estratégicos para el desarrollo económico nacional e internacional. Las ciudades se han revalorizado como centros de atracción de actividades productivas, a la vez que siguen desempeñando la función cultural que desde siempre les ha correspondido; de manera que las grandes áreas urbanas de nuestro entorno han alcanzado un decisivo protagonismo socioeconómico, reafirmando su papel de centro motriz en la economía, la innovación tecnológica y la cultura.

La repercusiones territoriales derivadas de este proceso son significativas. Nos encontramos con un ámbito espacial, el constituido por la ciudad central y su entorno metropolitano, que soporta de forma intensa usos muy variados —grandes infraestructuras y equipamientos, vivienda, diversos tipos de industria, actividades terciarias, espacios libres, zonas de especial protección...—, lo que genera importantes tensiones y disfunciones. La propensión al desorden que suele producirse en los ámbitos territoriales de periferia urbana puede convertirse en un serio obstáculo para lograr la tan ansiada competitividad de las grandes áreas urbanas. Se debe considerar que estos ámbitos son receptores de los mayores crecimientos actuales y de la mayoría de los nuevos usos. La capacidad de los mismos para atraer actividades de interés dependerá de la calidad del entorno, concepto que engloba aspectos muy variados: infraestructuras de comunicaciones suficientes, tráfico descongestionado, equipamientos industriales y de servicios adecuados y suelo suficiente para estos fines, un medio ambiente de calidad, oferta de ocio...

La consecución de las cualidades territoriales necesarias para hacer atractiva una área urbana exige la intervención conjunta de las distintas instancias de poder. Sólo la unidad de actuación de las administraciones concurrentes en torno a un proyecto conjunto de ciudad garantizará la ordenación racional de estos ámbitos territoriales, haciéndolos más atractivos para la localización de las actividades que han impulsar el desarrollo económico, a la vez que se asegurará el respeto al medio ambiente, todo lo cual permitirá alcanzar una digna calidad de vida. Así pues, uno de los retos para conseguir la calidad de las grandes ciudades es la propuesta de un modelo organizativo que permita articular las actuaciones de las administraciones públicas intervinientes en estos ámbitos espaciales.

2.- Política de ciudades

Habida cuenta la importancia que tienen las grandes ciudades en el desarrollo nacional e internacional, se ha ido fraguando una apuesta por parte de las distintas instancias políticas —locales, regionales, nacionales y comunitarias— para impulsar su papel. Esta voluntad queda reflejada en múltiples actuaciones que se diseñan en el marco de unas políticas estatales específicas para las ciudades. En estos momentos se está planteando, también, la necesidad de una política europea para las grandes ciudades (1), que debería contar con la colaboración de los Estados en la creación de fondos específicos y sistemas de apoyo a las redes de ciudades, en el apoyo a las actividades del Parlamento Europeo como la Carta Urbana Europea y en la negociación para que los organismos europeos apliquen los Fondos Estructurales a proyectos de renovación urbana, cualificación de las periferias o conectividad entre ciudades.

Una política de ciudades que se debería acomodar a las nuevas circunstancias sociopolíticas y económicas de globalización de la economía, competencia internacional de las ciudades, capacidad de los inversores internacionales, etc. diseñándose desde parámetros y con finalidades distintas a la de las décadas precedentes.

Por estas razones en algunos países europeos se han adoptado políticas estatales para las ciudades, como la creación de ministerios para las ciudades en Francia, Ministerio de Areas Urbanas en Italia, u otros altos órganos con competencias en estas materias en otros países; se han adoptado modelos funcionales de planificación estratégica, se han estudiado fórmulas e instrumentos especiales para mejorar la financiación, se han diseñado sistemas de concertación administrativa, etc.

En España los objetivos generales de una Política de Ciudades, que surge inserta en esta corriente de opinión extendida por Europa, son enunciados desde el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, concibiéndose claramente relacionados con las políticas de infraestructuras, de transportes y de medio ambiente. El P.D.I. es uno de los elementos de esa política en el deseo de programar las inversiones de las infraestructuras como un marco de referencia estable, generador de confianza y credibilidad a los agentes económicos y sociales. A su vez el progra-

(1) Sobre el importante papel de las ciudades en la construcción de Europa y la necesidad de diseñar una política europea para las ciudades véase J. BORJA y M. DE FORN, «Políticas de Europa y de los estados para las ciudades», Estudios Territoriales núm 39, 1992, págs. 221 y ss.

ma de inversiones se desea completar con mecanismos de actuación concertada entre las administraciones (2).

Dada la importancia del tema, y el carácter estratégico que para la competitividad de la economía nacional alcanza la calidad del sistema urbano, parece adecuado que en nuestro país se impulse el desarrollo y fortalecimiento de todo el sistema de ciudades, seleccionando una serie de «grandes ciudades» como objeto de la política específica, que garanticen la incorporación de todo el territorio a los procesos de desarrollo y modernización. El P.D.I. es un primer paso en esta línea política a través de los proyectos de transporte intermodal y de las actuaciones en medio urbano basadas en la concertación entre administraciones.

Las inversiones en las redes de comunicación: autovías y AVE, especialmente, están provocando ya un salto cualitativo en la integración del sistema urbano español; de manera que, apoyándose en las mejoras de accesibilidad, algunas grandes ciudades como Sevilla, Málaga o Zaragoza y muchas ciudades medias pueden ofrecer una localización competitiva para las actividades industriales o terciarias frente a las áreas metropolitanas mayores: Madrid y Barcelona. Para completar esta política estatal es necesario poner en marcha, con cierta urgencia, planes de

(2) Los objetivos generales de la política de ciudades del anterior Gobierno quedaron reflejados en la Introducción que hace el entonces Secretario General de Planificación y Concertación Territorial, J.A. ZARAGOZA, al núm 39 de la revista Estudios Territoriales, monográfico dedicado a las actuaciones de infraestructura en medio urbano. Enumera entre otros objetivos los siguientes:

— Optimizar las inversiones programadas por los distintos organismos de la Administración Central del Estado y por otras Administraciones, lo que permitirá lograr mayores efectos positivos sobre la ciudad. Asimismo incorporar otras posibles actuaciones, reprogramando las inversiones de cada Administración y también incorporando la realización de activos (terrenos e instalaciones) y otras inversiones públicas (Organismos Autónomos, Empresas Públicas, etc.) así como la colaboración de capital privado.

— Una actuación pública que rescate plusvalías e impulse la inversión privada, sobre la base de la autofinanciación de las operaciones, por la reinversión de las plusvalías generadas por las actuaciones públicas en el mismo ámbito que se desarrollan...

— Administración concertada del territorio, ante el hecho real de que el territorio metropolitano es un soporte único en el que se superponen competencias concurrentes de los tres niveles de la Administración. Es preciso pues, instrumentar una estructura de concertación adecuada y estable que permita al Estado conocer las aspiraciones, propuestas y planes de las Comunidades Autónomas y Municipios sobre las ciudades e integrarlas con los planes de la Administración Central con el objeto de optimizar los resultados a partir de criterios globales e indiscriminatorios.

Las actuaciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en la ciudad, pueden optimizarse desarrollando programas que permitan coordinar una gran variedad de posibles actuaciones y a su vez conduzcan a institucionalizar un marco cooperativo de acción generalizado y sin exclusiones en la red española de ciudades que, a partir de las propuestas de los diferentes niveles de Administración, permitan alcanzar Planes Concertados de Actuación en cada ciudad.

concertación para la ordenación del espacio metropolitano de las ciudades medias, de manera que se incremente sustancialmente la calidad urbana y medioambiental, e impulsar «proyectos-ciudad» con el respaldo de todas las administraciones y de los agentes privados locales.

Pero junto a la programación de inversiones en infraestructura es necesario profundizar en un tema clave pendiente: los mecanismos organizativos con capacidad para generar un marco estable de concertación territorial entre las administraciones. De manera que los acuerdos de inversión y programación no respondan a impulsos políticos coyunturales, sino que sean producto de una voluntad política y administrativa firme y constante que toma la concertación como método sinérgico para optimizar las inversiones públicas y para actuar sobre el territorio.

III.- ELEMENTOS PARA UNA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO METROPOLITANO

1.- Introducción

El problema de la organización de las grandes ciudades no es nuevo, si bien desde hace un tiempo está adquiriendo una nueva dimensión. Puede resultar interesante analizar, siquiera sea brevemente, la evolución que ha experimentado la problemática metropolitana y comprobar las soluciones organizativas adoptadas en cada una de las etapas hasta llegar al momento actual, en que se hace necesaria una reflexión sobre la nueva realidad metropolitana, los nuevos modos de utilizar el territorio y el modelo organizativo adecuado para abordar estos fenómenos.

Las primeras propuestas para organizar los espacios metropolitanos surgen en la década de los cuarenta con la promulgación de leyes que regulan el régimen urbanístico de algunas grandes ciudades: Madrid —Ley de 25 de noviembre de 1944, de bases para la ordenación urbana de Madrid y sus alrededores—, Bilbao —Ley de 17 de julio de 1945, sobre ordenación urbana de la ciudad de Bilbao y su zona de influencia— y Valencia —Ley de 18 de diciembre de 1946, de ordenación urbana de Valencia y su comarca—. Las soluciones adoptadas en estas leyes se caracterizan según M.C. BARRERO (3) por algunos aspectos comunes: la anexión como principio rector del nuevo régimen jurídico, su estrecha vinculación a la ordenación urbanística de la ciudad, gestión sectoriali-

(3) Sobre la evolución histórica del derecho de las áreas metropolitanas véase la obra de M.C. BARRERO, *Las Areas Metropolitanas*, Cívitas, Madrid, 1994.

zada a través de organismos específicos, el control estatal de los órganos urbanísticos creados y el predominio de la ciudad central.

En este contexto aparece una incipiente organización constituida por el Plan (urbanístico) de Conjunto sobre la ciudad y su zona de influencia (4) y por un órgano autónomo de naturaleza estatal (Gran Bilbao y Gran Valencia), en el que también están representados la ciudad y los municipios de la zona de influencia. Corresponde a estos órganos la elaboración y dirección del Plan de Conjunto y la fiscalización del desarrollo urbanístico de los municipios.

Barcelona y su entorno reciben un tratamiento específico en la Ley de 3 de diciembre de 1953, que aprueba el Plan Comarcal. A diferencia de lo que sucede en Madrid, Bilbao y Valencia, en el caso de Barcelona se reconoce una cierta sustantividad a la comarca, a la vez que se constituye la Comisión de Urbanismo de Barcelona, de naturaleza estatal, y se crea una Gerencia.

En la década de los sesenta se produce la remodelación de los regímenes municipales de Barcelona, Ley de 23 de mayo de 1960, y Madrid, Ley de 11 de julio de 1963, tratando de adaptarlos a las nuevas necesidades de estas ciudades. Por lo que respecta a Madrid, la Ley de 11 de julio no soluciona todos los problemas que en aquel momento tiene planteados la ciudad, inmersa en un proceso de desarrollo que lleva a intensificar las relaciones con los municipios de su entorno. La expansión de la ciudad afectando a los municipios próximos, hace necesario la adopción fórmulas organizativas capaces de garantizar un gobierno conjunto de este territorio. A este fin se aprueba la Ley de 2 de diciembre de 1963, por la que se constituye el Area Metropolitana de Madrid. Las críticas a esta norma han puesto de manifiesto, como aspectos negativos, la reducción de la problemática metropolitana a lo estrictamente urbanístico y el mantenimiento del control estatal sobre los órganos urbanísticos creados. El modelo de organización diseñado en la Ley responde a ese concepto de la realidad metropolitana: constitución de la COPLACO, órgano autónomo de carácter urbanístico, adscrito al Ministerio de Vivienda, al que corresponde (art. 1.º): *Promover, acordar, orientar, impulsar y velar por la ordenación urbanística de dicha Area*, y la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana del Area Metropolitana.

Es a partir de esta década cuando se generaliza el interés por el hecho metropolitano. Prueba de ello es el estudio realizado en 1960 por el Ministerio de la Vivienda en el que se reconoce la existencia de 20

(4) Sobre los Planes de Conjunto véase la obra F. de TERAN, *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Alianza Editorial, Madrid, 1978.

áreas metropolitanas, entre las que ya se encuentra Zaragoza. Posteriormente, con motivo del III Plan de Desarrollo, ya en la década de los setenta, crece el interés por el sistema metropolitano como presupuesto para la vertebración del territorio y su coordinación con la planificación económica. Se pretende en este momento institucionalizar figuras adecuadas para el «gobierno» de estos ámbitos espaciales. El Proyecto de ley de Bases de Régimen Local de 1972, que no llegó a aprobarse, contempla las siguientes entidades: municipalidades metropolitanas, municipio-comarca, municipio en régimen de expansión y entidades municipales de ámbito comarcal. Dos años después la Ley 41/1975 regula por primera vez de forma general para todo el país las entidades metropolitanas con el carácter de entes municipales.

Un hito importante en la evolución de la organización de las grandes ciudades es sin duda la constitución de la Entidad Metropolitana de Barcelona, por el Decreto Ley 5/1974 de 24 de agosto. La doctrina valora muy positivamente la creación, en ese momento, de la Entidad Metropolitana en cuanto que supera la estatalización del gobierno de la gran ciudad y se plantea la realidad metropolitana en términos que van más allá de lo urbanístico (5). La solución organizativa adoptada difiere de las existentes hasta ese momento; por vez primera se crea un organismo local, y no estatal, integrado por distintos municipios y al que corresponde (art. 1.º): (...) *el impulso, coordinación, gestión, vigilancia y ejecución del planeamiento urbanístico y de la prestación de aquellos servicios de interés relevantes para el conjunto de la zona metropolitana.*

El modelo de organización previsto para el espacio metropolitano de Barcelona no queda limitado al aspecto orgánico; previamente a la constitución de la entidad metropolitana y como antecedente inmediato a la misma se elabora un ambicioso Plan Director del Área Metropolitana, resultado de los trabajos para la revisión del Plan Comarcal de 1953 (6). Este instrumento supone una importante novedad respecto de los planes urbanísticos existentes dado que excede lo estrictamente urbanístico para abordar cuestiones relativas a la ordenación territorial de un ámbito metropolitano. Por otra parte, se concibe como marco de referencia para las actuaciones de las administraciones que han de intervenir sobre el referido ámbito territorial, a pesar de no vincular sus determinaciones a la Administración del Estado.

(5) Véase el análisis que hace sobre la constitución de esta entidad metropolitana R. GOMEZ FERRER MORANT, «El DL 5/1974, de 24 de agosto, por el cual se crea la Entidad Metropolitana de Barcelona», REDA núm. 3, 1975.

(6) Cfr. lo que dice sobre este plan F. de TERAN, *Planeamiento urbano en la España contemporánea...*, págs 384-392.

Finalmente este Plan Director no llegó a ser aprobado, al no coincidir su ámbito con el de la Entidad Metropolitana de Barcelona recién constituida. Por esta razón se decidió elaborar un Plan General de Ordenación Metropolitana que se ajustase al ámbito de aquélla y que fue aprobado definitivamente en 1976.

2.- Las transformaciones en las grandes ciudades. Una nueva realidad metropolitana

Desde finales de los setenta al momento actual se han producido una serie de transformaciones importantes en distintos ámbitos (político, jurídico-organizativo, económico, social y territorial) que han afectado muy especialmente a las grandes áreas urbanas y han dado al fenómeno metropolitano una nueva dimensión. En primer lugar, hay que tener en cuenta lo que ha supuesto el establecimiento en el Título VIII de la Constitución de una nueva estructura territorial de poder (7), concretada en los Estatutos de Autonomía y en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL): aparición de una nueva instancia territorial, la Comunidad Autónoma, a la que se atribuyen importantes competencias espaciales, entre otras la de ordenación del territorio y urbanismo y reforzamiento de la posición de las entidades locales, a las que se reconoce autonomía para la gestión de sus intereses. Esta reestructuración del poder territorial y la consiguiente redistribución de las competencias espaciales provoca que las distintas instancias estén habilitadas para intervenir sobre un mismo ámbito espacial, adquiriendo esta concurrencia una especial intensidad en los espacios metropolitanos.

En segundo lugar, las grandes áreas urbanas de nuestro país se hallan inmersas en un proceso de transformación, consecuencia de los factores económico-sociales que caracterizan nuestro tiempo, que las convierten en centros estratégicos para el desarrollo regional, nacional y europeo. De tal forma que el hecho metropolitano excede en la actualidad el interés estrictamente local, afectando a intereses superiores. Los problemas y las oportunidades generados en las grandes áreas urbanas no pueden ser abordadas con garantía únicamente desde las instancias locales, haciéndose necesaria la intervención coordinada de las demás instancias territoriales.

(7) Sobre el tema de la estructuración territorial del poder y la distribución de competencias territoriales, véase L. PAREJO, «La organización administrativa de la ordenación del territorio», RDU núm. 105, págs. 13 y ss. 1985. Véase también de este autor *La ordenación del territorio y el urbanismo*, capítulo XIV, Manual de Derecho Administrativo, Ariel, Barcelona, 1992.

Asistimos a un momento de incertidumbre en lo que se refiere a la organización de las grandes áreas urbanas, basta comprobar las recientes experiencias en España. El área urbana de Barcelona ha visto como se ha desarticulado la Entidad Metropolitana tras más de una década de funcionamiento, siendo sustituida por un complejo modelo de organización —Ley 7/1987 de 4 de abril de la Generalitat de Catalunya, que regula las actuaciones públicas en la conurbación de Barcelona y en las zonas comprendidas dentro de su ámbito de influencia— integrado por dos elementos básicos: un instrumento de planificación territorial de ámbito regional y la creación de dos entidades metropolitanas de carácter institucional para la programación, gestión y ejecución de algunos servicios.

La Comunidad Autónoma de Madrid tras la disolución de la COPLACO y la transferencia de sus competencias a la Comunidad Autónoma, y dado que el fenómeno metropolitano se extiende a casi toda la Región, ha optado por la organización a través de instrumentos de ordenación territorial —Directrices de Coordinación de Planeamiento Urbanístico del Área Metropolitana, Directrices de Ordenación Territorial (instrumento previsto en la Ley 10/1984 de la C. de Madrid), futuro Plan Regional de Estrategia Territorial (previsto en la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, estando en estos momentos en proceso de diseño y aprobación)— que ha elaborado sucesivamente la Administración autonómica sin llegar a ser aprobados definitivamente en ningún caso. De tal forma que la organización de esta gran ciudad se contempla en el marco de la ordenación territorial de la región metropolitana.

La Comunidad Autónoma de Valencia opta por constituir un Área Metropolitana —Ley 31/1986, de 31 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, que crea el Consell Metropolità de l'Horta— que incluye la ciudad de Valencia y 44 municipios de su entorno, viniendo a sustituir a la corporación administrativa Gran Valencia. La entidad metropolitana asume dos funciones: la planificación conjunta y la gestión coordinada de determinados servicios supramunicipales.

Igualmente existen otras propuestas, algunas en fase de estudio todavía, en diversas ciudades para la constitución de áreas metropolitanas: Alicante, Sevilla, Málaga y Zaragoza.

Las transformaciones apuntadas exigen una nueva forma de entender el fenómeno metropolitano y de organizarlo. La perspectiva unidimensional que ha presidido la percepción de este fenómeno y que ha tenido como consecuencia la preocupación por articular las relaciones intermunicipales, debe quedar superada por una visión multidimensional

que perciba la necesidad de integrar, además, las actuaciones de las instancias territoriales superiores: CC.AA. y Estado.

El problema con el que nos encontramos en estos momentos es la inadecuación o la insuficiencia de los instrumentos y mecanismos hasta ahora utilizados para organizar los espacios metropolitanos. Se hace preciso, pues, crear nuevos mecanismos y adaptar los instrumentos existentes a las exigencias constitucionales y a las transformaciones económicas, sociales y territoriales que se producen en las grandes ciudades.

3.- La inadecuación del Área Metropolitana a la realidad actual de las grandes ciudades

Debemos preguntarnos si el área metropolitana concebida como entidad local, tal y como viene configurada en el artículo 43 de la LRBRL, es una institución adecuada para organizar en la actualidad las grandes áreas urbanas. La cuestión ha suscitado una viva polémica, tanto desde el punto de vista político como desde el jurídico-organizativo, sobre todo a raíz de algunas experiencias concretas como el desmantelamiento del Consejo del Gran Londres en el año 1986 y de la Entidad Metropolitana de Barcelona al año siguiente.

Por supuesto, no se cuestiona la legalidad de esta figura, reconocida y regulada en sus aspectos básicos en la LRBRL (artículo 3.2.c y 43.2) que remite a la legislación de las CC.AA. su creación, modificación y supresión, así como la regulación de los órganos de gobierno y administración, el régimen económico y de funcionamiento y los servicios y obras de prestación o realización metropolitana. Resulta, pues, que las CC.AA. pueden libremente decidir sobre la constitución o no del área metropolitana y sobre su configuración, sin otros límites que los derivados del párrafo tercero del artículo 43.

Por tanto, lo que aquí nos cuestionamos es la oportunidad desde el punto de vista estrictamente organizativo — al margen de las discrepancias políticas, pero sin desconocerlas— de constituir un área metropolitana para organizar una gran ciudad, habida cuenta las transformaciones ya señaladas.

Dos son, fundamentalmente, las razones que desaconsejan la constitución de estas entidades para organizar las grandes áreas urbanas. Primera, la nueva organización territorial del poder dificulta el encaje de la entidad metropolitana en el ya espeso panorama administrativo. Hay que tener presente que tanto los municipios como las provincias tienen reconocido el derecho a la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses y gozan del privilegio de la garantía institucional, lo que su-

pone la imposibilidad de vaciar de contenido competencial a estas entidades en favor del área metropolitana, como reiteradamente han puesto de manifiesto el TC — Sentencias 32/1981 y 214/1989.

Resulta, pues, que dentro de la nueva estructura territorial de poder a la instancia metropolitana no le corresponde un ámbito material definido, quedando a expensas de lo que dispongan la ley autonómica de constitución y las leyes sectoriales y siempre presente el límite de la autonomía de las entidades locales necesarias. De tal modo, que la creación de un área metropolitana viene a complicar el ya de por sí complejo sistema de distribución de competencias y, consiguientemente, las relaciones entre las administraciones concurrentes en este ámbito espacial.

La segunda razón se fundamenta en el hecho de que la función que tradicionalmente ha desempeñado esta institución ha quedado superada por la nueva realidad metropolitana. La regulación de esta figura ha tenido por finalidad posibilitar la constitución de un instrumento de organización capaz de coordinar las actividades de los municipios que formaban parte de las aglomeraciones urbanas. Esta sigue siendo la finalidad que preside la regulación contenida en el art. 43 de la LRBRL; hace referencia este precepto a la necesidad de *la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras*. Sucede que los cambios producidos dan al fenómeno metropolitano una nueva dimensión. Los problemas y oportunidades que en este ámbito se producen exceden del núcleo de intereses municipal, afectando a los de las CC.AA. y del Estado. Todas estas instancias intervienen a través de diversos cauces en el territorio metropolitano. El reto que plantea en la actualidad la organización de las grandes ciudades no es sólo el de coordinar la actividad de los municipios, sino también, y fundamentalmente, articular las actuaciones de las demás administraciones. Esta función no puede ser desempeñada por el área metropolitana, se requiere diseñar un complejo modelo de organización que deberá estar integrado por instrumentos de distinta naturaleza con el fin de posibilitar la coordinación pretendida.

A lo dicho debemos añadir que la gestión y realización en común de servicios y obras metropolitanas, otra de las funciones desempeñada por esta institución, requiere en la actualidad nuevas formas de organización que, por un lado, hagan posible la intervención conjunta de los municipios, de las administraciones estatal y autonómica y aún de entidades privadas y, por otro, permitan alcanzar mayores cuotas de eficacia y eficiencia en la gestión de los servicios y en la ejecución de las obras.

Por todo lo cual, cabe concluir la inadecuación del área metropolitana para llevar a cabo la organización de las grandes ciudades en la actualidad. Este instrumento no es capaz por sí mismo de articular las actuaciones de las distintas instancias que concurren en los espacios metropolitanos garantizando la necesaria unidad de acción; a ello unido las dificultades que conlleva encajar la entidad local metropolitana en la vigente estructura territorial de poder.

4.— Hacia un nuevo sistema de planificación. Su aplicación a las grandes ciudades

A) Planteamiento general

Como ha quedado expuesto, en un primer momento se pretende la ordenación del territorio de las grandes ciudades a través de los planes urbanísticos de ámbito metropolitano y de naturaleza estatal. Estos instrumentos de planificación se muestran inadecuados en el contexto actual, siendo menester adaptarlos a las exigencias impuestas por la nueva cultura del territorio (8).

La entrada en vigor de la Constitución al diseñar una nueva estructura territorial de poder y las transformaciones, ya mencionadas, en las grandes ciudades nos sitúan ante un escenario enteramente nuevo que exige la adecuación al mismo de los instrumentos de planificación territorial. Una de las innovaciones esenciales introducidas por el texto constitucional —artículo 148.1.3— es la distinción entre ordenación del territorio y urbanismo (9). Esta distinción supone que el protagonismo en la organización de los espacios metropolitanos, que ha venido correspondiendo a los planes urbanísticos de ámbito metropolitano y de naturaleza estatal, va a ser compartido por los planes urbanísticos municipales y por los instrumentos de ordenación territorial que, en su caso,

(8) La idea de sistema de planificación urbanística y sus características aparece recogida en la obra de E. GARCIA DE ENTERRIA y L. PAREJO, *Lecciones de Derecho urbanístico*, Cívitas, Madrid, 1981.

(9) Sobre la distinción entre las funciones de ordenación del territorio y urbanismo véase el trabajo de L. PAREJO, «Los problemas básicos del urbanismo actual» en J. M.ª. BOQUERA OLIVER (dir.), *Derecho urbanístico local*, Cívitas, Madrid, 1992. Dice al respecto: *La distinción ha de referirse, pues, no tanto a un distinto objeto, cuanto a la forma (la perspectiva y la finalidad) con la que éste es abordado. ... Por tanto, dicha ordenación del territorio hace referencia a magnitudes supralocales, preferentemente regionales, y decisiones sobre la estructura, disposición y composición de las actividades principales o más determinantes sobre el territorio. El urbanismo, por contra, debe entonces hacer relación a la magnitud local, la de la convivencia inmediata, y, consecuentemente, a decisiones sobre la regulación directa y concreta de los usos del suelo (pág. 624).*

aprueben las CC.AA. De ahí la necesidad de ajustar los instrumentos de planificación territorial a las nuevas circunstancias, definiendo el papel que deben desempeñar cada uno de ellos en la organización de las grandes ciudades y estableciendo los mecanismos adecuados para su articulación.

El elenco de instrumentos de planificación que intervienen en la organización de las grandes áreas urbanas debe completarse con la referencia al Plan Director de Infraestructuras elaborado por el MOPTMA (10). Este Plan presta una destacada atención a las actuaciones —grandes infraestructuras y equipamientos— a realizar por el Estado en las áreas urbanas más importantes del país, con el fin de lograr un sistema urbano competitivo y capaz de integrarse con garantías en el sistema europeo de ciudades.

De lo expuesto resulta que en el ámbito territorial de las grandes ciudades se superponen tres niveles de planificación, cada uno de los cuales corresponde a una de las instancias territoriales de poder. De ahí la necesidad de configurar, a partir de estos tres niveles, un verdadero sistema de planificación adecuado a las exigencias de estos espacios metropolitanos.

B) Ideas para configurar el sistema de planificación

En este contexto, caracterizado por las críticas vertidas a los instrumentos tradicionales de planificación urbanística, en el que además aparecen nuevos instrumentos de planificación territorial de ámbito superior al municipal, amén de la planificación estratégica de contenido económico, se hace necesario configurar un nuevo sistema de planificación capaz de redefinir el papel de cada uno de los Planes y de articular las relaciones entre ellos. Pretendemos apuntar algunas ideas que contribuyan al debate abierto sobre la necesidad de un nuevo sistema de planificación territorial (11).

(10) Véase el n.º 97 de *CYTET*, monográfico dedicado al PDI.

(11) Existe un debate abierto acerca de la inadecuación del planeamiento urbanístico, en su configuración actual, para resolver los problemas que tienen planteados las grandes ciudades de nuestro país. A este respecto, conviene tener en cuenta el análisis crítico y las propuestas contenidas en el *Informe sobre suelo y urbanismo en España*, elaborado por la Comisión de Expertos sobre Urbanismo creada por el MOPTMA. A modo de síntesis se formulan una serie de recomendaciones de avance normativo, parte de las cuales —apartado 2.2.A, referido a las recomendaciones de avance normativo para la simplificación de la regulación del proceso urbanístico— se dedican al planeamiento urbanístico y territorial.

Los planes urbanísticos municipales han de superar su contenido tradicional, es decir, deben ser algo más que meras normas que configuren el contenido de la propiedad urbanística, preocupándose por su incardinación en las estrategias territoriales, por definir el horizonte temporal que realmente pueden controlar y apostando por un proyecto de ciudad. Consecuentemente, deben contener determinaciones más flexibles, que no conformen en un mismo momento un modelo finalista para toda la ciudad, sino solamente en algunas áreas seleccionadas, y que permitan que la evolución pueda determinar en el futuro nuevas estrategias para los espacios no terminados.

En el ámbito territorial de las grandes ciudades se requiere, y así se propone expresamente en las Recomendaciones de la Comisión de Expertos (12), un planeamiento de escala metropolitana impregnado por un carácter estratégico, con capacidad para coordinar las actuaciones administrativas y el planeamiento urbanístico municipal, y que defina el «proyecto» de ciudad —más allá de los límites municipales, sujetos a competencia local— que una gran ciudad ha de asumir para jugar su papel en el sistema urbano.

La planificación de escala metropolitana aparece como necesaria cuando las dimensiones de los nuevos procesos urbanísticos y territoriales en las periferias de las ciudades sobrepasan los límites administrativos, convertidos en corsés irreales a las dinámicas socioeconómicas; o cuando el binomio ciudad-región conforma, cada vez más, una unidad territorial y económica sujeta a un destino común en la competencia entre ciudades, de manera que la ciudad cada vez menos es su casco urbano y más su espacio periurbano, o sus diferentes hinterlands con los que tiene las relaciones más intensas y los que van adquiriendo mayores niveles de accesibilidad y centralidad. Estos nuevos usos del territorio no afectan solamente a la escala municipal. Por otra parte precisan de un proyecto estratégico para construir ese territorio, concertar las actuaciones de las administraciones en ese ámbito, coordinar las políticas urbanísticas de los municipios afectados, abordar las infraestructuras ne-

(12) El párrafo 3 del apartado 2.2.A establece al respecto lo siguiente: *Las competencias supramunicipales deben concretarse en el Planeamiento Territorial. Dicho planeamiento —imprescindible en todos los ámbitos, pero especialmente en los metropolitanos— debería definir con carácter vinculante los elementos fundamentales para la organización y estructura del territorio: sistema de espacios libres (por razones paisajísticas o de protección de los recursos hidrológicos, agrícolas, forestales, etc.) y de transporte, redes de infraestructuras, operaciones estratégicas, equipamientos y dotaciones. Debería contener, además, los criterios para la armonización de los planes municipales (con referencia al dimensionamiento del suelo urbanizable), las políticas y acciones sectoriales con mayor incidencia territorial, así como el resto de las determinaciones necesarias para definir los intereses supralocales.*

cesarias para los servicios conjuntos de la zona: agua, comunicaciones, etc., o favorecer una gestión territorial capaz de actuar con flexibilidad, eficacia y rapidez ante los posibles procesos territoriales futuros.

Por lo tanto, el plan metropolitano debiera conjugar el carácter de estrategia territorial, marco de referencia para la actuación de los municipios, de la Comunidad Autónoma y del Estado, y de esquema de interacción y concertación entre estas administraciones.

En principio, no se contempla la posibilidad de elaborar un Plan Nacional de Ordenación como instrumento de planificación que tendría por objeto, según dispone el artículo 66 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, establecer las grandes directrices territoriales, fijar los fines y objetivos y determinar las prioridades de la acción pública a escala del territorio nacional, de forma que permita la adopción coordinada de las decisiones estratégicas referentes a la compatibilidad del espacio económico con la calidad de vida y el bienestar social, así como la integración del espacio nacional en el europeo (13). En cambio, sí parece existir voluntad de aprobar el denominado Plan Director de Infraestructuras, que no es un Plan Nacional de Ordenación, pero que pretende, en cierta medida, una ordenación del territorio nacional a través de la ordenación de las infraestructuras vertebradoras de éste.

Es indudable que las pretensiones de este instrumento son menores de las que deberían corresponder al Plan Nacional de Ordenación, pero tiene una funcionalidad perfectamente definida. A partir de un diagnóstico sobre los problemas y oportunidades que presentan las ciudades más importantes del país se proponen una serie de actuaciones a realizar en cada una de ellas. Estamos ante un documento de planificación de carácter estratégico, a través del cual el Estado pone de manifiesto sus propuestas globales de intervención sobre las grandes áreas urbanas, con la finalidad de facilitar la concertación con las demás instancias territoriales que intervienen sobre estos espacios.

No se puede obviar, por tanto, la incidencia que este Plan va a tener en la ordenación de los espacios metropolitanos, de ahí la necesidad de integrarlo con los demás instrumentos de planificación territorial que inciden en estos ámbitos espaciales.

(13) Hay que recordar que en otro tiempo, en un contexto económico, político y territorial distinto, se intentó elaborar un Plan Nacional de Urbanismo, con vocación de ordenación integral del territorio. Véase F. de TERAN, págs 208 a 211 y 232 a 236.

5.- Necesidad de un modelo integrado de organización

Las transformaciones apuntadas que se producen en las grandes ciudades nos sitúan ante una realidad metropolitana distinta a la existente apenas hace unos años. Este proceso de continuos cambios exige una nueva forma de entender el fenómeno metropolitano y de organizarlo. Se ha intentado en las páginas anteriores mostrar como los instrumentos tradicionalmente utilizados —áreas metropolitanas y planes urbanísticos de ámbito metropolitano— en la organización de las grandes ciudades han devenido inadecuados. Es preciso, por tanto, avanzar hacia nuevas formas de organizar estos espacios.

Cualquier propuesta que se formule deberá tener presente que la organización territorial de las grandes ciudades no admite fórmulas simples (14). Partiendo de esta realidad consideramos que debería proponerse para cada una de las grandes áreas urbanas de España un modelo integrado de organización que haga posible la actuación coherente de todas las instancias que intervienen en estos ámbitos espaciales. Debe quedar bien claro que la adecuada organización de las grandes ciudades no es una cuestión baladí, de ello va a depender la efectiva realización de alguno de los valores constitucionales.

No pretendemos en este momento analizar detalladamente cada una de las piezas que habrían de configurar el modelo integrado que se propone. Nos conformaremos con esbozar la idea de una organización integrada (15) para las grandes ciudades como modelo organizativo adecuado a la nueva realidad metropolitana. La concreción de este modelo para cada una de las áreas urbanas, dependerá de sus características específicas y, en último extremo, de la capacidad de autoorganización que tienen reconocida las instancias que concurren en estos espacios.

Cuando hablamos de una organización integrada nos estamos refiriendo a un modelo organizativo complejo, en el que se combinen de forma sistemática instrumentos diversos que proceden de distintas instancias de poder. Como ha quedado dicho, no caben en el contexto te-

(14) Este planteamiento es recogido por E. ARGULLOL, «Ordenación del Territorio y urbanismo: delimitación y competencias» en la obra colectiva *Urbanismo y Comunidades Autónomas*, Generalitat de Catalunya y asociación española de técnicos urbanistas, Barcelona, 1992. Dice entre otras cosas lo siguiente: *Hay que advertir, ya de entrada, que cualquier solución simple en este campo [refiriéndose a las claves para una política territorial coordinada] es inconsistente o aparente; cualquier solución unívoca es imposible. Debe irse, más bien, por la vía de combinar distintos procedimientos...*

(15) Cfr. L. FAJARDO SPINOLA (1992b): «La coordinación de la Administraciones Públicas», REALA, núm 255-6, 1992. En la conclusión de este trabajo el autor esboza las líneas generales de lo que denomina modelo integrado de coordinación.

ritorial actual soluciones simples. La complejidad del modelo es consecuencia de la complejidad misma de la nueva distribución territorial del poder. El hecho de que concurren hasta tres niveles de poder, cada uno de los cuales ostenta competencias con proyección sobre el territorio metropolitano y teniendo a su disposición instrumentos variados para intervenir en el mismo, impide soluciones organizativas simples. Por ello entendemos que la fórmula que se proponga deberá ser el resultado de encajar, mediante las correspondientes técnicas de colaboración y coordinación, las piezas a través de las cuales las administraciones ejercen sus competencias espaciales.

IV.- ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ORGANIZATIVA ACTUAL DEL ESPACIO METROPOLITANO DE ZARAGOZA

1.- Introducción

Asistimos a la génesis de lo que puede ser la futura organización territorial del espacio metropolitano constituido por la ciudad de Zaragoza y los municipios de su entorno. Es, por tanto, el momento de que todas Administraciones implicadas, y también los agentes sociales y particulares, reflexionen serenamente acerca del modelo organizativo que requiere un sistema metropolitano peculiar como el que nos ocupa. Nos encontramos en un momento crucial, dado que las distintas Administraciones Públicas se han puesto a elaborar y a tramitar instrumentos destinados a organizar este ámbito territorial.

El Ayuntamiento de Zaragoza ha iniciado el proceso de revisión del PGOU, reconociendo la existencia de una realidad metropolitana que debe ser tenida en cuenta en la ordenación de este espacio. La Comunidad Autónoma de Aragón, por su parte, reconoce también la existencia del fenómeno metropolitano y formula dos propuestas organizativas: por un lado, propone la elaboración de unas Directrices Parciales del entorno metropolitano, instrumento de ordenación previsto en la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio, y, por otro lado, contempla la posibilidad de constituir una área metropolitana, concebida como entidad local supramunicipal. Al mismo tiempo se constituye una Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su área de influencia, integrada por la Diputación General de Aragón, el Ayuntamiento de Zaragoza, la Diputación Provincial de Zaragoza y agentes económico-sociales, que se propone la elaboración de un Plan Estratégico Económico y Social. Por último, hay que recordar que desde la Administración General del Estado se ha elaborado el denominado Plan Director de Infraestructuras, a través del cual se pretende imple-

mentar la Política de Ciudades, y que recoge una serie de importantes actuaciones a realizar en este espacio metropolitano.

Nos proponemos analizar las propuestas organizativas formuladas por las distintas Administraciones, al objeto de obtener algunas conclusiones que nos permitan, a partir de las reflexiones realizadas en el apartado anterior, avanzar hacia un modelo racional de organización que se adapte a las exigencias del espacio metropolitano integrado por la ciudad de Zaragoza y los municipios de su entorno.

2.- El Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza. La nueva orientación contenida en el Documento de criterios, objetivos y soluciones generales

El PGOU de Zaragoza desempeña un importante papel en la ordenación de este ámbito espacial, más si se tiene en cuenta la peculiar estructura del sistema metropolitano que nos ocupa, caracterizado por el desequilibrio entre la ciudad central —Zaragoza— y el resto de los municipios que lo integran.

Hace unos años se inició el proceso de revisión del vigente PGOU de Zaragoza, llegándose a elaborar un Documento de criterios, objetivos y soluciones generales, que fue publicado en septiembre de 1993 y sometido a debate (16). Se pretendía con este Documento-Avance sentar las bases a partir de las cuales redactar el nuevo Plan General. Este proceso se ha visto paralizado por los avatares políticos —celebración de elecciones municipales y autonómicas en la primavera de 1995— y es previsible que en breve se retome. No obstante, hay que destacar lo que supone, al menos desde el punto de vista conceptual, la publicación de este Documento, al introducir nuevas perspectivas y orientaciones que afectan directamente a la ordenación de este ámbito espacial. Veamos cuales son las nuevas orientaciones que se apuntan en el Documento.

Se parte de la idea de que el Plan que resulte del proceso de revisión iniciado habrá de adecuarse al nuevo contexto socioeconómico, debiendo actuar, en la medida de sus posibilidades, como un instrumento dinamizador del desarrollo de la ciudad y del territorio. Se dice textualmente: *El nuevo Plan General tendrá sentido en la medida en la que sea capaz de abrir las perspectivas de Zaragoza hacia el exterior, sigue diciendo: Perteneciente a una nueva generación de Planes Genera-*

(16) El documento se titula *Zaragoza mira al futuro*, Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza, 1993.

les el que resulte del actual proceso de revisión servirá realmente a los intereses de la ciudad en la medida en que posibilite, mediante actuaciones estratégicas, que Zaragoza proyecte toda su potencialidad y la del territorio en que se asienta en el ámbito de la Europa de las ciudades. El Documento nos muestra una concepción avanzada del Plan, que va más allá de la tradicional función encomendada a los planes urbanísticos, asumiendo un papel decisivo en el desarrollo integral de la ciudad y del territorio.

En estrecha relación con la idea que se acaba de exponer, hay que señalar que el Documento-Avance pretende incorporar la nueva filosofía de la planificación (17), superadora del concepto tradicional de plan urbanístico que ha entrado en crisis. El Documento, en el apartado relativo al *modelo de proyecto urbano* (18), apunta las nuevas tendencias existentes en materia de planificación.

Otra de las novedades introducidas en el Documento de criterios, objetivos y soluciones generales, es el hecho del reconocimiento de la existencia de una realidad metropolitana, que exige un tratamiento conjunto de la ciudad y el territorio, y de los problemas y oportunidades que en este ámbito espacial se generan. Hay que valorar positivamente que desde el Documento-Avance de la revisión del PGOU de Zaragoza se tenga en cuenta que el binomio constituido por la ciudad y los municipios de su entorno conforma una unidad territorial y económica, sujeta a un destino común en la competencia entre ciudades (19). En

(17) Conecta este planteamiento con las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre Urbanismo en las que, entre otras cuestiones, se hace referencia al papel que deberán desempeñar en adelante los Planes Generales. Los miembros de esta Comisión no renuncian a considerar que la creación del espacio público es una función pública, correspondiendo a las instituciones democráticas planificar y programar el crecimiento de la ciudad. Se opta, por tanto, por seguir considerando la planificación urbanística como un instrumento clave en el proceso de ordenación urbana, si bien se apunta la necesidad de avanzar hacia una nueva concepción del planeamiento.

(18) Documento de criterios, objetivos y soluciones generales, *Zaragoza mira al futuro*; en él se dicen cosas tales como, *Igualmente es preciso compaginar el aspecto de documento-norma propio del plan urbanístico —especialmente en materias regladas—, fundamental para la seguridad jurídica, con la capacidad de reacción a los cambios en el escenario económico o territorial, constantemente cambiante, sin que sea necesario acudir a continuas modificaciones puntuales... Por todo ello el planeamiento urbanístico al nivel municipal se identifica más con un proceso continuo de elaboración, que con un documento-producto que periódicamente se propone tras una compleja fase de estudios y tramitación, y luego se modifica esporádicamente hasta que el ciclo se reinicia* (pág. 78).

(19) Este planteamiento se pone de manifiesto en la Introducción al Documento de criterios...: *La ciudad de Zaragoza constituye uno de los principales elementos estructurantes de la Comunidad Autónoma de Aragón... Por ello, la ciudad y el territorio no pueden ni deben darse mutuamente la espalda, sino que deben estructurarse conjunta y coor-*

línea con lo que se viene exponiendo, el Documento plantea la necesidad de una estrategia territorial y urbana, correspondiendo al planeamiento urbanístico municipal el desarrollo de la planificación estratégica en cuanto a políticas de índole espacial. Ante la falta de planificación estratégica sobre este ámbito espacial en el momento de elaborarse el mencionado Documento, se formulan, a modo de hipótesis, unas estrategias de actuación que sirvan de referencia al modelo territorial que ha de proponerse y a las acciones para hacerlo efectivo.

Tanto las estrategias de actuación contenidas en el Documento como el modelo territorial propuesto exceden, sin duda, del interés estricto de la ciudad de Zaragoza, afectando a la unidad territorial constituida por ésta y por los municipios del entorno, afectando también al interés de la Comunidad Autónoma, no hay que olvidar la importancia que tiene este ámbito espacial dentro del conjunto regional, y aún a los intereses del Estado, inmerso en el diseño de una Política de Ciudades, entre las que se encuentra este ámbito territorial. Sirva lo dicho, pues, para suscitar una reflexión sobre el papel que debe desempeñar el futuro Plan General en la ordenación de este espacio. Es indudable que el Plan ha de tener un papel importante pero no le corresponde el protagonismo exclusivo, debiendo coexistir con otros instrumentos de planificación de distinta naturaleza que incidirán sobre este territorio. Deberá convivir, en primer lugar, con los instrumentos de planificación urbanística del resto de los municipios. Habrá de tener en cuenta, como se reconoce en el propio Documento, los instrumentos de ordenación territorial previstos en la Ley 11/1992, de Ordenación del Territorio, que está elaborando la Comunidad Autónoma: las Directrices Generales de Aragón y la Directrices Parciales de Zaragoza y su área de influencia. Por otra parte, se ha constituido la Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su área de influencia, que tiene por finalidad la elaboración de un Plan Estratégico. También la Administración General del Estado ha elaborado el Plan Director de Infraestructuras, como instrumento idóneo para implementar la Política de Ciudades, que contiene determinaciones que afectan a este espacio metropolitano. Así pues, el Plan General deberá compartir protagonismo con estos instrumentos de planificación. El reto que hay planteado en estos momentos es el de como articular todos estos instrumentos de planificación, procedentes de diversas Administraciones y de distinta naturaleza.

dinadamente, de modo que las potencialidades de Zaragoza y de las poblaciones que integran su ámbito metropolitano se complementen y consoliden, y no se embarquen en una confrontación de intereses y de recursos que resultaría suicida para las posibilidades de futuro desarrollo. El Plan general de Zaragoza y las disposiciones normativas de la comunidad Autónoma(...) deberán en beneficio de todos, caminar en esa dirección (pág. 21).

3.— La incidencia en la organización del espacio metropolitano de los instrumentos de ordenación del territorio contenidos en la Ley 11/1992.

Nos ocuparemos de los instrumentos de planificación territorial contenidos en la Ley 11/1992, que está elaborando la Comunidad Autónoma, y de su incidencia en la organización del espacio metropolitano.

A) *Directrices Generales de Ordenación Territorial*

Son, según dispone el artículo 10 de la Ley, el instrumento básico de ordenación conjunta e integrada de la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma, constituyendo el marco de referencia territorial para la formulación, desarrollo y aplicación de las políticas sectoriales, con especial incidencia en aquellas materias en que la Administración autonómica tenga atribuidas las competencias.

Las determinaciones de estas Directrices Generales —artículo 25— vincularán a las administraciones públicas y a los particulares. El artículo 14 de la Ley precisa el alcance de la vinculación, señalando las determinaciones que tendrán tal carácter y distinguiéndolas de aquellas otras de carácter orientativo. Tendrán en todo caso naturaleza vinculante, obligando tanto a las administraciones públicas como a los particulares, las siguientes determinaciones:

— Aquellas que clasifiquen directamente el suelo no urbanizable o reclasifiquen como tal el clasificado inicialmente como urbanizable no programado o apto para urbanizar.

— Aquellas que se deriven de disposiciones sobre protección del medio ambiente.

— Aquellas que impongan clasificaciones urbanísticas concretas y delimitadas, justificadas en el interés supramunicipal.

El resto de las determinaciones tendrán la consideración de directrices orientativas, éstas sólo deberán ser tenidas en cuenta por las administraciones públicas en la configuración de sus propias políticas de incidencia territorial. En cualquier caso, las determinaciones de las Directrices Generales deberán ser respetadas por las Directrices Parciales y también por los instrumentos de planificación urbanística, a tenor de lo dispuesto en los artículos 10.2 y 25.2, y en las Disposiciones Transitorias Primera, apartado 2, y Segunda.

La Comunidad Autónoma de Aragón, en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio y con el fin de desarro-

llar su propia política territorial, ha decidido elaborar las *Directrices Generales de Ordenación Territorial*. Después de elaborarse el Avance de Directrices, sometido a la consideración de otras Administraciones Públicas y al trámite de información pública, se ha redactado el Proyecto de Directrices Generales de Ordenación Territorial, que se ha sometido a una nueva consulta institucional (20). El Proyecto consta de cuatro partes —Memoria; Modelo Territorial; Criterios y Directrices y Síntesis— y en él se reconoce la importancia que tiene el espacio metropolitano constituido por la ciudad de Zaragoza y su entorno en la ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma. A partir del reconocimiento de esta realidad se formulan algunas propuestas genéricas para la organización del espacio metropolitano. Las propuestas organizativas que se formulan parten del hecho de que la organización de este ámbito espacial es una cuestión que afecta a las distintas Administraciones territoriales —Ayuntamientos, Comunidad Autónoma y Administración General del Estado— y que requiere la concertación entre ellas (21). Se propone para la organización de este espacio la elaboración de un planeamiento estratégico de la ciudad de Zaragoza y la elaboración de una Directriz Parcial de Ordenación Territorial del entorno metropolitano de Zaragoza (22).

B) *Directriz Parcial de Ordenación Territorial del entorno metropolitano de Zaragoza*

En el Proyecto de Directrices Generales se contiene una directriz, que tiene la consideración de norma de obligado cumplimiento, por la que se impone el deber de elaborar una Directriz Parcial Territorial del

(20) Por Orden de 19 de julio de 1996, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, se dispone la publicación del Acuerdo de 11 de julio de 1996, de la Diputación General de Aragón, por el que se somete a nueva consulta institucional el Proyecto de Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón.

(21) Al exponerse la Estrategia Tercera, referida a la proyección de Zaragoza como centro de gravedad del istmo pirenaico, se dice lo siguiente: *La realización de esta estrategia supera los límites competenciales y las posibilidades, tanto del Ayuntamiento de la capital, como de la Comunidad Autónoma. En relación con las competencias, las actuaciones que sería preciso llevar a cabo para modificar la estructura de la ciudad, su diseño, la dotación de equipamientos y la prestación de servicios de la calidad y nivel propio de una ciudad de estas características, demanda la elaboración de un documento de planificación estratégica de la ciudad de Zaragoza. Los proyectos se ejecutarán mediante la concertación entre las Administraciones central, local y autonómica para situar a la ciudad de Zaragoza en condiciones de desempeñar las funciones de ordenación territorial en el contexto del Estado español y su proyección hacia el resto de Europa.*

(22) Esta propuesta de organización se recoge entre los criterios fijados para alcanzar el Modelo Territorial.

entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza (23). Se configura en el artículo 11 de la Ley 11/1992, de la Comunidad Autónoma de Aragón, como un instrumento de desarrollo de las Directrices Generales, a las que en todo caso deberá ajustarse. Ello significa que sólo podrá aprobarse cuando previamente se hayan aprobado las Directrices Generales. Esta es la regla general, si bien se contempla una excepción en la Disposición Transitoria Tercera, al permitirse la aprobación de Directrices Parciales con anterioridad a la entrada en vigor de las Generales si se aprecian razones de urgencia y causas de interés público. En este supuesto la aprobación de las Directrices Generales motivará la adaptación a sus previsiones de la Directrices Parciales ya aprobadas.

Por lo que a este trabajo interesa, conviene saber que la Comunidad Autónoma de Aragón ha encargado, mediante contrato de asistencia técnica, la elaboración de un proyecto de *Directrices Parciales (o de Directriz Parcial) de Ordenación Territorial y Urbanística del (o en el) entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza, Programas Específicos de Gestión y Actuación Territoriales* (24). Este encargo pone de manifiesto la voluntad de la Comunidad Autónoma de intervenir en la organización del espacio metropolitano, cumpliendo lo dispuesto en el Proyecto de Directrices Generales.

En el Pliego de Prescripciones Técnicas se especifica con todo detalle, aunque no con la claridad necesaria, el objeto del trabajo que se encarga. Se trata de: *elaborar los documentos necesarios para la redacción del Proyecto de Directrices de Ordenación Territorial y Urbanística en el Entorno Metropolitano de la ciudad de Zaragoza (o área de influencia), que puedan regular las características fundamentales de los Planes sectoriales y coordinar las infraestructuras y servicios necesari-*

(23) La directriz tercera del Proyecto, relativa a las áreas periurbanas de las capitales de provincia, establece que *se elaborará una Directriz Parcial Territorial del entorno metropolitano de Zaragoza para conseguir una ordenación de conjunto de las relaciones intermunicipales con criterios de eficacia, complementariedad y equidad socio-territorial.*

(24) Precedente inmediato de esta Directriz Parcial es el denominado Programa Especial para el Área Metropolitana de Zaragoza que aparece recogido en FERNÁNDEZ DE ALARCÓN, R. (1993): «La gestión territorial y urbanística en la Comunidad Autónoma de Aragón», en *CYTET*, n.º 95-96. Se caracterizaba esta propuesta por establecer un proceso gradual en la organización de este espacio. En un primer momento, se pretendía organizar de forma independiente cada uno de los cuatro ejes de desarrollo de este área urbana, dando un tratamiento conjunto a los problemas comunes que tienen planteados los municipios de cada uno de los ejes. Para ello se encargó la elaboración de unos avances de directrices por ejes, que de seguir adelante hubiesen adoptado la fórmula de directrices parciales de ordenación territorial. Una vez desarrollados los cuatro ejes, en un momento posterior, se hubiera abordado la organización de la ciudad de Zaragoza que era considerada como un quinto eje, sin embargo, aunque éste era el más comprometido y esencial, en la propuesta no se precisaba su modo específico de organización.

rios para el desarrollo metropolitano a través de unos PROYECTOS-MOTOR, concretados en unos Programas Específicos de Gestión y Actuación Territoriales. Los documentos a presentar serán los siguientes:

- A) *Información y análisis de la situación de partida.*
- B) *Directriz Parcial de Ordenación Territorial y Urbanística del Entorno Metropolitano de la ciudad de Zaragoza.*
- C) *Definición y desarrollo de los Proyectos Dinamizadores del Modelo Territorial.*
- D) *Programa específico de Actuación Territorial.*
- E) *Programa de Gestión Territorial y Proyecto de Ley de Entidad Metropolitana.*

El Pliego de Prescripciones técnicas esboza un modelo de organización para el espacio metropolitano constituido por la ciudad de Zaragoza y su área de influencia. Este modelo organizativo tiene como elementos fundamentales: la Directriz Parcial de Ordenación Territorial y Urbanística, instrumento que tiene por finalidad la ordenación de este ámbito territorial; el Programa específico de Actuación Territorial, instrumento de ejecución de las previsiones de la Directriz Parcial, para lo que habrá que definir actuaciones concretas a realizar en este ámbito y, por último, el Programa de Gestión Territorial, que tiene por objetivo establecer los mecanismos de colaboración supramunicipal para la coordinación de las distintas administraciones con competencias coincidentes en materia de Ordenación del Territorio, Urbanismo y medio ambiente. Los Proyectos dinamizadores del modelo territorial no pueden ser considerados como instrumentos independientes, quedan vinculados a la Directriz Parcial, que los define, y al Programa de Actuación, a través de los cuales se ejecutan.

4.- Plan Estratégico para Zaragoza y su área de influencia

De igual forma que ha sucedido en otras grandes ciudades de nuestro entorno —Barcelona, Madrid, Valencia, Bilbao...—, se ha considerado oportuno elaborar un Plan Estratégico Económico y Social para Zaragoza y su área de influencia. A este fin se constituyó en mayo de 1994 una Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su área de influencia, integrada por Administraciones Públicas —Ayuntamiento de Zaragoza, Diputación General de Aragón, Diputación Provincial de Zaragoza—, entidades corporativas —Cámara Oficial de Comercio e Industria de Zaragoza—, asociaciones empresariales, sindicatos de trabajadores, asociaciones de vecinos y la Universidad de Zaragoza.

Se han dado ya los primeros pasos en la elaboración del Plan Estratégico (25). De manera que nos encontramos con otro instrumento de planificación que incide en este ámbito territorial y que deberá ser tenido en cuenta al proponer cualquier modelo de organización. Volvemos a plantear la cuestión que consideramos clave en la organización de este espacio: la articulación de las relaciones entre los instrumentos de planificación territorial estudiados —Planes Urbanísticos, especialmente el Plan General de Zaragoza y la Directriz Parcial de Ordenación Territorial y Urbanística— y el Plan Estratégico en elaboración.

Hay que tener presente que el Documento-Avance del Plan General de Zaragoza define, como ha quedado expuesto, unas estrategias de actuación que han de servir de referencia al modelo territorial que se proponga y a las acciones para hacerlo efectivo. También el Pliego de Prescripciones Técnicas para la elaboración de la Directriz Parcial de Ordenación Territorial y Urbanística del entorno metropolitano plantea la necesidad de que este instrumento de ordenación defina un modelo territorial para este ámbito espacial y proponga unas *IDEAS-MOTOR* y una serie de *PROYECTOS-DINAMIZADORES* para la efectiva realización del modelo propuesto, sugiriendo una planificación de carácter estratégico. Da la impresión de que se está produciendo un solapamiento entre los distintos instrumentos de planificación, sin que se tenga claro cual es el papel ha de cumplir cada uno de ellos. Se corre el riesgo de ser redundante en los diagnósticos, en los objetivos y en las propuestas de actuación, o, lo que sería más grave, que puedan existir contradicciones y descoordinación entre estos instrumentos destinados a organizar el espacio metropolitano.

5.— Las entidades Locales supramunicipales: propuesta orgánica para el espacio metropolitano

Los referiremos en primer lugar al papel que desempeñan, y pueden desempeñar en el futuro, las Mancomunidades constituidas por los municipios existentes en el espacio metropolitano, para ocuparnos posteriormente de la propuesta formulada desde de la Diputación General de Aragón para la constitución de un Area metropolitana, como solución orgánica más adecuada para la organización del entorno metropolitano.

(25) A finales de octubre de 1996 se concluyó un informe encargado por Ebrópolis —denominación que ha adoptado la asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza— en el que se hace un diagnóstico de este ámbito espacial, apuntando los aspectos positivos —puntos fuertes— y los negativos —puntos débiles—.

A) El papel de las Mancomunidades en la organización del espacio metropolitano

Algunos de los municipios que forman parte de este espacio metropolitano han decidido, de forma voluntaria y al amparo de lo establecido en el art. 44 de la LRBRL, asociarse constituyendo Mancomunidades para la gestión de servicios comunes.

La constitución de estas Mancomunidades responde no tanto a un interés por organizar, siquiera de forma parcial, este espacio metropolitano, cuanto a una política territorial general (26) llevada a cabo por la Comunidad Autónoma y que pretende, a través de esta técnica de cooperación intermunicipal, dar solución a los graves problemas de gestión de servicios y ejecución de obras que tienen planteados los pequeños municipios de nuestra región. En este contexto hay que entender la creación de estas Mancomunidades (27).

Hay algunos datos que conviene resaltar. Son varias las mancomunidades constituidas, no todos los municipios —pequeños y medianos— existentes en el ámbito metropolitano forman parte de alguna; su composición es variada; sus funciones heterogéneas: algunas tienen como fin esencial la gestión en común del servicio de abastecimiento de agua, otra la prestación de servicios sociales de base y otra la prestación de varios servicios comunes —gestión de residuos sólidos, promoción del turismo, extinción de incendios...-. Todo lo cual nos permite afirmar que las Mancomunidades constituidas no pretenden ser una solución organizativa a la realidad metropolitana existente. Ahora bien, nada impide que en el futuro se utilice esta técnica de cooperación intermunicipal como una pieza más de un posible modelo integrado de organización del espacio metropolitano.

(26) Cfr. el Documento titulado Propuestas para una política de organización territorial de Aragón, DGA, Zaragoza, 1991.

(27) Ha existido una clara apuesta desde la Comunidad Autónoma de Aragón, impulsada desde la Dirección General de Administración Local y Política Territorial, para fomentar la cooperación intermunicipal como única alternativa posible a los abundantes problemas que sufren los pequeños municipios de la región que son la mayoría. A ello responde la promulgación de la Ley 6/1987, de 13 de abril, de la Comunidad Autónoma de Aragón sobre Mancomunidades y las posteriores disposiciones normativas en las que se contienen medidas para estimular la constitución de este tipo de entidad. Para una ampliación sobre este tema puede consultarse R. SALANOVA ALCALDE, *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, DGA, Zaragoza, 1989.

Un paso más dentro de esta política territorial es la promulgación de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón. se dice en su preámbulo, entre otras cosas, que: *...la comarca vendrá a recoger, consolidar y potenciar las experiencias de aquéllas mancomunidades de fines generales y ámbitos geográficos adecuados que han sido precursoras en la organización de servicios supramunicipales.*

B) Propuesta de constitución de un Area Metropolitana

En las Propuestas para una política de organización territorial presentadas en 1991 por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, se reconocía la existencia de un fenómeno metropolitano en este ámbito espacial y la necesidad de su organización. A este fin, se proponía la constitución de una entidad local metropolitana que tendría como fines la coordinación urbanística y la gestión en común de determinados servicios.

El Pleno de la Cortes de Aragón, con ocasión del debate de la Comunicación presentada por la Diputación General de Aragón sobre propuestas para una política de organización territorial, aprobó en sesión plenaria de 22 de noviembre de 1991 una resolución en la que se dice: *...que el establecimiento de una nueva organización territorial en Aragón debe atender a la importancia del fenómeno producido por las interrelaciones específicas de la ciudad de Zaragoza y los municipios de su entorno más inmediato, debiendo tener su reconocimiento en una norma legal.* Además se establece el plazo de un año para presentar ante las Cortes de Aragón el proyecto de ley del Area Metropolitana, si bien se precisa que en todo caso el proyecto se presentará con posterioridad al proyecto que regule la comarcalización.

Con fecha 4 de noviembre de 1993, se promulga la Ley 10/1993, de Comarcalización de Aragón, y no consta que se haya remitido al parlamento autonómico el proyecto de ley del Area Metropolitana. Sí merece la pena destacar que la Disposición Adicional Tercera de la Ley mencionada hace referencia a esta entidad supramunicipal, al señalar que, en caso de que por ley de Cortes de Aragón se cree, podrán corresponderle respecto de su ámbito territorial las mismas competencias atribuidas a la Comarca.

Abundando en esta solución organizativa, la Diputación General de Aragón ha remitido a las Cortes de Aragón una nueva Comunicación (28) en la que manifiesta los criterios a tener en cuenta para la organización del entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza. En la primera parte de la Comunicación se reconoce la existencia del hecho metropolitano, se definen sus características y los problemas que plantea y se concluye la necesidad de adoptar alguna fórmula organizativa adecuada a las peculiares características de este espacio metropolitano. Después de enunciarse los principios básicos —segunda parte de la Co-

(28) Comunicación de la Diputación General de Aragón, en la que manifiesta los criterios sobre la organización del entorno metropolitano de la ciudad de Zaragoza, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de fecha 27 de enero de 1995.

municación— que habrán de inspirar la organización de este espacio y una vez analizadas las distintas soluciones jurídicas posibles, se opta como solución organizativa más adecuada —tercera parte— por la constitución de un Area metropolitana (29). La última parte de la Comunicación se ocupa de analizar las competencias, los órganos de gobierno y la financiación de la Entidad local metropolitana a constituir.

Ante la propuesta de constituir un Area metropolitana para organizar el espacio metropolitano formado por la ciudad de Zaragoza y su entorno, parece conveniente recordar lo expuesto al analizar los elementos para una nueva organización del espacio metropolitano. Se concluía la inadecuación del área metropolitana para llevar a cabo la organización de las grandes ciudades en la actualidad, conclusión que es aplicable al ámbito territorial que nos ocupa.

5.- Instrumentos para la implementación de la política estatal de ciudades

La organización de las grandes áreas urbanas excede el interés local y autonómico, afectando al estatal. Desde la Administración del Estado se consideran las ciudades como centros estratégicos para el desarrollo del país. Por esta razón se ha visto la necesidad de elaborar una política estatal de ciudades que tendría como objetivos: potenciar el desarrollo de las ciudades para hacerlas más eficaces y competitivas, incrementar su calidad de vida; optimizar las inversiones de las diversas administraciones con una estrategia sinérgica; rescatar las plusvalías generadas por la acción urbanizadora e impulsar la iniciativa privada; alcanzar una administración concertada del territorio mediante una estructura de concertación adecuada y estable (30).

Zaragoza y su espacio metropolitano forman parte de esa red de ciudades que son objeto de una especial atención por parte de la Administración Estatal. En el marco de esta política de ciudades, que se va a

(29) Se dice al respecto lo siguiente: *Como consecuencia de la exposición anterior podemos concluir que la fórmula de gestión más adecuada a la problemática creada por Zaragoza y área periurbana sería la constitución de un Area Metropolitana de las contempladas en el artículo 43 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, adaptada a las características y necesidades enunciadas. Para ello será necesario la promulgación de una Ley específica de las Cortes de Aragón.*

(30) Sobre los objetivos de la política estatal de ciudades véase la Introducción de J.A. ZARAGOZA, al núm. 39 de la revista Estudios Territoriales, monográfico dedicado a las actuaciones de infraestructura en medio urbano. Véase también F. FERNÁNDEZ LA-FUENTE, «Una política para las ciudades», Ciudad y Territorio Estudios Territoriales núm. 99, 1994.

concretar en el Plan Director de Infraestructuras, se tiene previsto llevar a cabo importantes actuaciones en el ámbito territorial que nos ocupa —actuaciones en la red arterial, en la red ferroviaria, centro intermodal de transportes, protección de riberas, infraestructuras hidráulicas...— que necesariamente condicionarán su ordenación.

En esta situación el reto que se plantea, como reiteradamente se ha dicho, es el de articular las actuaciones de la Administración Estatal con las de las Administraciones Autonómica y Local concurrentes en este espacio metropolitano. Sólo podrá lograrse una ordenación racional y eficiente de este territorio si se es capaz de diseñar una estructura organizativa que posibilite la coordinación interadministrativa. Esto es precisamente lo que se establece en uno de los objetivos básicos de la política de ciudades.

6.— A modo de conclusión

En primer lugar, es necesario reiterar que el espacio territorial integrado por la ciudad de Zaragoza y los municipios de su entorno conforma un sistema metropolitano, con unas características peculiares, inmerso en un proceso de transformación al igual que sucede a otras grandes ciudades de nuestro entorno sociocultural. Esta realidad es reconocida por las distintas instancias territoriales afectadas por el fenómeno metropolitano: Ayuntamiento de Zaragoza, en el Documento Avance para la Revisión del PGOU; D.G.A., en el Pliego de Prescripciones Técnicas para la elaboración de una Directriz Parcial de Ordenación Territorial y Urbanística y en las Comunicaciones presentadas a las Cortes para la constitución de una Entidad Local Metropolitana; la Administración Estatal, en sus publicaciones sobre la Política de Ciudades.

En segundo lugar, a pesar de que existe y se reconoce esta realidad, las deficientes relaciones de colaboración, tanto horizontales como verticales, entre las administraciones impiden el tratamiento unitario de los problemas y oportunidades planteadas en este ámbito metropolitano, con las disfunciones que de ello se derivan.

De lo expuesto resulta la necesidad de definir un modelo organizativo capaz de articular las actuaciones de las instancias concurrentes en este ámbito espacial, garantizando la unidad de acción. Sólo de esta forma, aunando esfuerzos financieros, integrando las políticas sectoriales que inciden sobre este territorio, coordinando los instrumentos de planificación y programación, creando órganos específicos para la gestión de servicios comunes, se conseguirá una ordenación racional de este espacio metropolitano y por ende incrementar su competitividad en el sistema urbano nacional y europeo. Como anteriormente se ha dicho, esta-

mos en un momento crucial en la definición del modelo organizativo que exige una serena reflexión por parte de todas las instancias implicadas.

V.— PROPUESTA DE UN MODELO ORGANIZATIVO PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE ZARAGOZA Y SU ESPACIO METROPOLITANO

1.— Un modelo integrado de organización para Zaragoza y su espacio metropolitano

El modelo que proponemos para Zaragoza quiere ser un modelo basado en la concertación entre las administraciones y con los particulares, en la ordenación como proceso sujeto a interacción administrativa, en la planificación estratégica, en la escala metropolitana y en la integración de la planificación de diferentes escalas. Un modelo que posea, además, una filosofía para la ciudad y el territorio sobre la que levantar el edificio de un plan entendido como proceso.

A) Concertación de los instrumentos de planificación

Los pilares sobre los que se asienta este modelo son los instrumentos de planificación territorial —Plan Director de Infraestructuras, Plan Territorial Metropolitano y Planes urbanísticos municipales— que deben configurar un verdadero sistema. Así pues, el sistema de planificación conforma la estructura de la organización integrada.

Habida cuenta el carácter horizontal (31) de estos planes, les corresponderá en sus respectivas escalas de intervención integrar las ac-

(31) La doctrina distingue entre funciones o competencias verticales que, como su denominación indica, inciden verticalmente sobre el territorio y funciones horizontales que tienen una vocación de globalidad y tienden a integrar las acciones verticales que se proyectan sobre un determinado ámbito territorial.

Sobre las competencias horizontales véase lo que dice L. PAREJO ALFONSO, *La ordenación del territorio y el urbanismo*. Incluye dentro de estas competencias la ordenación de la actividad económica, la ordenación del territorio y el urbanismo y las vincula con valores constitucionales cuya efectiva realización corresponde a los poderes públicos: Así, relaciona la ordenación económica con el desarrollo económico y social —artíc. 40 CE—, la ordenación del territorio con la protección del medio ambiente —artíc. 45— y el urbanismo con el derecho a una vivienda digna —artíc. 47—.

Interesa destacar el alcance que atribuye el citado autor a las funciones horizontales y por tanto a los instrumentos a través de los cuales se ejercen. Dice al respecto que *operan [las funciones] como nódulos de condensación de intereses colectivos de las comuni-*

tuaciones sectoriales de cada una de las administraciones. De manera que el plan urbanístico articulará en el término municipal las acciones verticales emanadas del Ayuntamiento; el plan territorial metropolitano coordinará en este ámbito las intervenciones sectoriales de la Administración autonómica y el Plan Director de Infraestructuras deberá armonizar las actuaciones de los órganos de la Administración estatal con proyección sobre los espacios metropolitanos.

A su vez, dentro de este sistema el plan de escala metropolitana se convierte en pieza clave en su condición de instrumento de ordenación territorial que asume la función de coordinar las actuaciones de las administraciones implicadas.

La integración de los tres niveles de planificación no debe sustentarse en el principio de jerarquía normativa, por cuanto no parece conveniente atribuir carácter normativo a estos instrumentos, excepción hecha de los planes urbanísticos municipales. Este planteamiento está presente en la elaboración del P.D.I.; lo que se persigue con este instrumento, más que imponer determinaciones a los planes territoriales de escala inferior, es lograr una concertación voluntaria, un marco de acuerdo y planificación estable con las demás Administraciones, amén de integrar las actuaciones de los órganos de la Administración estatal que se proyectan sobre el territorio metropolitano. De ahí que se desarte la tramitación y aprobación de este Plan como Ley (32).

dades territoriales básicas de organización del Estado y, por tanto, de sus políticas. Consecuentemente, deben operar como polos de articulación de los procesos decisionales en dicho Estado, en un doble sentido:

a) Asegurando la necesaria mínima integración o coherencia de las políticas sectoriales en el seno de cada instancia territorial, primero.

b) Sirviendo de ejes de interconexión de las políticas de cada una de dichas instancias territoriales entre sí, en un segundo momento.

(32) Sobre la naturaleza jurídica del Plan Director de Infraestructuras son de interés las reflexiones de A. MENÉNDEZ REXACH, «Apuntes sobre el marco jurídico del Plan Director de Infraestructuras», Ciudad y Territorio Estudios Territoriales núm. 97, 1993, pags. 463 y ss. Considera este autor que *la definición de un marco de concertación en el PDI no requiere la formalización de éste como un acto jurídico con eficacia externa, en tanto en cuanto los mecanismos de concertación (cooperación) están previstos con carácter general, por lo que esa labor se reflejará en cada caso en los correspondientes convenios. Ahora bien, así configurado, el PDI no puede servir para coordinar las competencias del Estado con las autonómicas, asegurando la prevalencia de aquéllas sobre éstas ante conflictos que no hayan podido zanjarse por la vía de la cooperación. Para que el PDI pudiera producir este efecto jurídico, debería aprobarse por Ley. Pero, seguramente, no es esto lo que se pretende, sino, simplemente, asegurar la coherencia interna de una serie de actuaciones del Estado. Y concluye diciendo que el PDI sería un instrumento de coordinación interna de la Administración del Estado y de cooperación con otras Administraciones, a desarrollar mediante los correspondientes convenios.*

La integración entre estos instrumentos de planificación se logrará a través de la participación de cada una de las instancias en el procedimiento de elaboración de los planes que corresponda aprobar a las demás. El TC establece la exigencia de participar en la elaboración de los planes ajenos (33). Por lo tanto, no cabe duda que las CC.AA. y también las grandes ciudades tienen derecho a participar en la elaboración del P.D.I. en cuanto que van a resultar directamente afectadas por el mismo. Otro tanto cabría decir en relación con el Plan Territorial Metropolitano, aunque su aprobación definitiva corresponda a la Comunidad Autónoma, instancia competente en materia de ordenación del territorio, la participación de la Administración estatal y de las entidades locales afectadas es presupuesto necesario para garantizar la coherencia entre las determinaciones de los distintos planes (34).

B) El Plan Territorial Metropolitano

Elemento fundamental del modelo organizativo es el Plan Territorial Metropolitano, concebido como un proceso dinámico y continuado de gestión y planificación territorial, marco de la concertación administrativa a través de un sistema de órganos, instrumentos e interacciones, capaz de integrar la actuación de los diferentes niveles de poder. Plan ajustado a la escala metropolitana, porque es en ella donde se dan los procesos territoriales y urbanísticos más dinámicos y rápidos —la nueva dimensión de los fenómenos urbanos para la que no se posee instrumentos ni métodos que afronten su planificación, por las características de los mismos, pero que es uno de los retos mayores a los que se enfrenta la Política de Ciudades en España— y en la que debe ser posible integrar la planificación nacional y la planificación urbanística. Plan construido desde la filosofía de la planificación estratégica, no globalizadora, que ha de seleccionar algunas actuaciones «estrella», llenas de sentido común, desde la realidad de un diagnóstico riguroso y concienzudo sobre el espacio metropolitano de Zaragoza.

Como ha quedado expuesto al analizarse en el capítulo anterior las diversas propuestas formuladas para la organización de este espacio, los

(33) Son fundamentales las sentencias del Tribunal Constitucional 227/1988, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley de Aguas, y 149/1991, que resuelve los interpuestos contra la Ley de Costas. En ellas se analizan con cierto detalle las técnicas de colaboración y coordinación interadministrativa en supuestos de concurrencia de competencias con proyección territorial.

(34) Téngase en cuenta lo establecido en el artículo 58.2 de la LBRL: *En todo caso, las administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deberán otorgar a las restantes una participación que permita armonizar los intereses públicos afectados.*

distintos instrumentos de planificación que se están elaborando —Directriz Parcial, Documento de criterios, objetivos y soluciones generales para la revisión del PGOU de Zaragoza y Plan Estratégico Económico y Social— asumen en mayor o menor medida la dimensión estratégica. Ante esta situación, parece lógico elaborar un único documento de planificación estratégica de ámbito metropolitano. Por ello se propone la elaboración del Plan Territorial Metropolitano, que se distingue de la Directriz Parcial en elaboración, instrumento previsto en la Ley 11/1992, en cuanto que tiene una dimensión eminentemente estratégica y no tiene vocación normativa, y tampoco es un Plan Estratégico de carácter exclusivamente económico, como el que está elaborando la Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su área de influencia, en cuanto que tiene vocación territorial; es decir, pretende territorializar las actuaciones estratégicas en él contenidas. Por otra parte, no parece oportuno que esta función la cumpla el PGOU de Zaragoza puesto que las decisiones estratégicas que se adopten afectan, como ya se ha dicho, a los intereses territoriales de la Comunidad Autónoma y aún del Estado.

El Plan Territorial Metropolitano contendrá unas Estrategias Territoriales que deberán diseñarse a través de un proceso de participación de las diferentes administraciones, agentes sociales y particulares, de manera que cada una de sus fases cuente con la intervención de los técnicos y responsables de D.G.A. y Ayuntamientos del espacio metropolitano —se entiende una presencia importante del Ayuntamiento de Zaragoza— y de representantes de los particulares. En las fases de detección de oportunidades y definición y selección de objetivos estratégicos se requiere además la intervención de los agentes sociales, Universidad, entidades privadas, etc.; de manera que se fijen objetivos consensuados, sentidos ampliamente y con capacidad de arrastre en la sociedad civil. En la fase de programación se debe contar con la participación de los tres niveles administrativos, de manera que el Estado, impulsor y gestor de las intervenciones sobre las infraestructuras del sistema urbano, debe participar en la programación de objetivos y actuaciones. A las empresas y particulares se les pide su participación también en la fase de actuaciones, para alcanzar un modelo de concertación público-privada. La participación y el consenso en el proceso de elaboración garantizarán la implicación de administraciones y privados en la implementación.

Las Estrategias Territoriales deben poseer un carácter dinámico, de manera que se trate de un mecanismo de planificación estratégica continuado, especialmente en las fases de detección de oportunidades y problemas, selección de objetivos estratégicos, programación de actuaciones e implementación. Sería necesario que cada tres años como máximo o

siempre que la situación lo aconseje, se reconsideren nuevos objetivos y actuaciones estratégicas, independientemente de que se lleven a buen puerto las iniciadas.

Debe quedar bien claro que este Plan no ha de tener vocación normativa, no se debe configurar como una disposición normativa jerárquicamente superior, con pretensión de vincular a los planes —o actuaciones— sectoriales (35) aprobados por otras Administraciones públicas, ni siquiera a los planes urbanísticos. Mas bien debiera concebirse como un marco de referencia que permitiese concertar las actuaciones de las Administraciones que intervienen en este territorio.

La realización de los objetivos definidos y la ejecución de las actuaciones estratégicas previstas en el Plan Territorial Metropolitano requerirá la puesta en marcha de una serie de instrumentos de naturaleza variada —orgánicos, funcionales, contractuales—. Se pretende encajar estos instrumentos a través de las distintas técnicas de coordinación administrativa para lograr la concertación de todas las Administraciones que intervienen en este ámbito espacial. Sólo de esta forma se logrará la ordenación racional del espacio metropolitano constituido por Zaragoza y su área de influencia.

Así pues, el Plan Territorial Metropolitano junto con los demás instrumentos a través de los cuales se van realizar las actuaciones estratégicas previstas en éste y conectado todo ello con las técnicas de coordinación interadministrativa, conformarán el modelo integrado de organización. Existen pluralidad de técnicas de coordinación interadministrativa, no pretendemos en este trabajo realizar un análisis sistemático de éstas, nos limitaremos a referirnos a aquéllas que pueden te-

(35) No hay que desconocer el alcance limitado de la competencia autonómica de ordenación del territorio a la hora de vincular las actuaciones territoriales de la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias sectoriales. Así lo ha puesto de manifiesto el TC en alguna de sus sentencias, al reconocer que la competencia atribuida a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio no puede vaciar de contenido otros títulos competenciales con proyección en el territorio atribuidos al Estado. Esto supone la incapacidad de los instrumentos de ordenación del territorio para vincular jurídicamente las actuaciones espaciales ejecutadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias.

Téngase en cuenta a este respecto lo dicho por el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico I B de la sentencia 149/1991: *La idea de ordenación (...) del territorio nació justamente de la necesidad de coordinar o armonizar desde el punto de vista de su proyección territorial, los planes de actuación de distintas Administraciones. Cuando la función ordenadora se atribuye a una sola de estas Administraciones, o, como entre nosotros sucede, a entes dotados de autonomía política constitucionalmente garantizada, esa atribución no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio.*

ner una mayor virtualidad en la organización de este espacio metropolitano (36).

C) Técnicas de coordinación de la planificación urbanística

Las estrategias definidas en el Plan Territorial Metropolitano se proyectarán en el territorio fundamentalmente a través de los planes urbanísticos municipales, sin perjuicio de que determinadas actuaciones sectoriales se ejecuten al margen de la planificación urbanística (37). Habida cuenta la importancia que tienen estos planes, especialmente el PGOU de Zaragoza, en la ordenación del ámbito espacial que nos ocupa, se hace necesario establecer mecanismos que garanticen la coordinación entre ellos y la articulación con el Plan Territorial Metropolitano. La coordinación de los planes urbanísticos y la articulación de éstos con el Plan Territorial Metropolitano puede hacerse efectiva a través de dos técnicas.

Por un lado, la Comunidad Autónoma de Aragón, en el ejercicio de la competencia que tiene atribuida en materia de ordenación del territorio y urbanismo —artículo 148.1.3 de la CE y 35.1.3 del Estatuto de Autonomía—, podría dictar Normas Urbanísticas con la finalidad de coordinar los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal exis-

(36) Ha realizado un minucioso análisis sobre la coordinación administrativa en el ámbito de la ordenación territorial A. MENÉNDEZ REXACH, «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», Documentación Administrativa núm. 230-1; monográfico dedicado al principio de coordinación, 1992, págs. 229-296. También realiza un análisis sistemático de las distintas técnicas de coordinación L. FAJARDO SPINOLA, «La coordinación de la Administraciones Públicas», REA-LA, núm. 255-6, 1992.

(37) No hay que desconocer que tanto la Administración General del Estado como la Administración autonómica pueden realizar grandes obras sin ajustarse al planeamiento urbanístico, forzando su modificación o revisión, siguiendo el procedimiento especial del artículo 244 del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Es más, existe una línea jurisprudencial que exime de licencia municipal, y por tanto de sometimiento al ordenamiento urbanístico, a las grandes actuaciones vertebradoras del territorio realizadas por el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta jurisprudencia ha sido analizada por F. LÓPEZ RAMÓN F.: «Urbanismo municipal y ordenación del territorio», REDA núm. 82, 1994, págs. 215-8.

Especial atención merece la Ley 9/ 1995, de 28 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de Medidas, de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, que regula unos instrumentos específicos a través de los cuales la Administración de la Comunidad Autónoma materializa directamente las determinaciones contenidas en el Plan Regional de Estrategia Territorial: Zonas de Interés Regional y Proyectos de Alcance Regional. La Ley considera estas actuaciones de interés regional como la actividad urbanística directa y propia de la Comunidad de Madrid, que debe distinguirse de la actividad urbanística ordinaria correspondiente a los municipios.

tentes en el ámbito metropolitano, evitando de esta forma que se produzcan disfunciones que provocan la desordenación de este territorio (38). Ahora bien, la competencia autonómica para dictar éstas Normas encuentra su límite en la competencia urbanística municipal, reconocida en el artículo 25.2.d, en relación con el artículo 2, ambos de la LRBRL. Se trata, por tanto, de lograr el equilibrio entre el respeto a la autonomía municipal urbanística y la necesidad de una ordenación urbanística coherente del espacio metropolitano.

Sin ánimo de analizar en detalle cual debería ser el contenido de las Normas Urbanísticas de coordinación, apuntaremos dos cuestiones que habrían de regularse en ellas. En primer lugar, las Normas deberían servir, cumpliendo lo previsto en la Disposición Adicional Primera del Texto Refundido de la Ley del Suelo, para precisar la aplicación de las disposiciones relativas a áreas de reparto, cálculo del aprovechamiento tipo, expropiación sanción y régimen de venta forzosa, a los municipios del entorno metropolitano, garantizando una aplicación uniforme de esta normativa.

En segundo lugar, deberían contener una regulación suficientemente detallada del suelo no urbanizable, dado que en los espacios metropolitanos ésta clase de suelo viene soportando una diversidad de usos que requieren un tratamiento uniforme. Es apreciable la tendencia a ubicar en este suelo usos de segunda residencia, proliferando las urbanizaciones ilegales, además de equipamientos variados de discutible interés social —colegios, residencias de ancianos, superficies comerciales...— que tienen difícil acomodo en el suelo urbano o urbanizable.

Por otro lado, debe utilizarse como técnica de coordinación la aprobación definitiva de los planes urbanísticos por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma (39). Como es bien sabido el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, más concretamente el Decreto 70/1992, de 28 de abril, de la Diputación General de Aragón, de distribución de competencias en materia de urbanismo, atribuye la aprobación definitiva de algunos planes urbanísticos, entre ellos los Pla-

(38) F. LÓPEZ RAMÓN ha destacado en varios artículos —recogidos en el libro *Estudios Jurídicos sobre la Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, 1995— que la competencia de ordenación del territorio atribuida a las Comunidades Autónomas consiste fundamentalmente en una función directiva del urbanismo municipal.

(39) La aprobación definitiva de los planes urbanísticos reservada a la CC.AA. puede ser considerada como una técnica de coordinación. Véase lo que dice al respecto A. MENÉNDEZ REXACH, «Coordinación de la ordenación del territorio...» y también F. LÓPEZ RAMÓN, «En busca de un ámbito para la ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas», en vol. colectivo, *Informe sobre las Comunidades Autónomas, 1992*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1993, págs. 210-1.

nes Generales de Ordenación Urbana y Normas Subsidiarias de planeamiento municipal, a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma. La cuestión que se suscita es la del alcance de este control; es decir, hasta donde puede incidir la Comunidad Autónoma en el planeamiento urbanístico municipal al ejercitar la facultad de aprobación definitiva. El TS, a través de una jurisprudencia ya consolidada (40), ha fijado las pautas para determinar el alcance de esta aprobación. Este Tribunal sustenta toda su argumentación en dos principios: el de la autonomía municipal urbanística, que opera como límite a la intervención de las Comunidades Autónomas, y el de la existencia de intereses supralocales que prevalecen, según doctrina del TC, sobre los locales. A partir de estos principios llega a la conclusión de que las instancias autonómicas podrán llevar a cabo un control de legalidad de todos los aspectos reglados del plan y de los discrecionales cuando ello sea posible mediante la aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad. Además, podrán realizar un control de oportunidad sobre los aspectos discrecionales cuando las decisiones afecten a intereses supralocales; quedando, por tanto, excluidas aquellas decisiones discrecionales referidas a intereses estrictamente locales.

El Plan Territorial Metropolitano al definir el marco de referencia al que deberán ajustarse los planes urbanísticos actuará como parámetro en la realización del control de oportunidad sobre los aspectos discrecionales de los Planes Generales. Así la Comunidad Autónoma podrá decidir la no aprobación definitiva de un plan si alguna de sus determinaciones no se ajustan al modelo territorial definido en el planeamiento metropolitano.

C) Elementos funcionales: el Programa

La ejecución de las grandes actuaciones que requiere un área urbana como la de Zaragoza —suelo y vivienda, transportes, infraestructuras, grandes equipamientos, rehabilitación urbana— hace necesaria la intervención de las distintas instancias de poder, realizando cuantiosas inversiones. No hay que olvidar la incidencia que tienen estas actuaciones en el territorio metropolitano, pudiendo llegar a condicionar el modelo territorial.

Así las cosas, se hace necesario un instrumento capaz de concertar la intervención de las distintas Administraciones en este ámbito. Los

(40) Un análisis detallado de esta jurisprudencia lo ha realizado J. DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Cívitas, Madrid, 1993, págs. 69-85.

Programas tendrían por finalidad racionalizar las actuaciones y optimizar las inversiones a realizar por las Administraciones públicas y por los particulares. La consecución de estos fines pasa por utilizar una metodología rigurosa en la elaboración de los Programas, definiendo con precisión los objetivos perseguidos, priorizándolos, seleccionando actuaciones, fijando plazos de ejecución, consignando partidas presupuestarias para hacer frente a la ejecución. Siendo, además, imprescindible que los distintos Programas encajen en el marco de referencia definido en el Plan Territorial Metropolitano y exista una integración entre ellos, a fin de que no se produzcan disfuncionalidades en el territorio. La compatibilización de estos Programas con el Plan Metropolitano se podría lograr a través de la técnica del análisis de impacto territorial (41).

La figura del Programa como instrumento de concertación, aparece contemplada en la documentación del Plan Director de Infraestructuras; se prevé el desarrollo de distintos Programas de actuación en medio urbano. También la Ley 11/1992, de 24 de Noviembre, de la Comunidad Autónoma de Aragón, regula los denominados Programas Específicos de Gestión o Actuación de Ambito Territorial (42).

En esta línea, la Comisión de Expertos sobre Urbanismo propone en las recomendaciones formuladas la independización entre el Plan General de Ordenación Urbanística y el Programa Plurianual de Actuación, asignando a éste la función de *concretar las actuaciones de gobierno de la ciudad y del territorio en el marco del planeamiento. Su función sería la de compatibilizar y vincular las programaciones urbanísticas con los presupuestos municipales y de otras Administraciones Públicas, concertando actuaciones, en su caso, mediante convenios o contratos-programa que den solidez a las mismas.*

Resulta de lo expuesto que el Programa puede ser un instrumento adecuado para concertar las actuaciones a realizar por las distintas Ad-

(41) Algunas leyes autonómicas de ordenación del territorio —Ley 1/1987, de 30 de marzo del Principado de Asturias; Ley 4/1992, de 30 de julio, de la Región de Murcia y la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía— han incorporado la técnica del análisis de impacto territorial como un instrumento más de coordinación interadministrativa. Es el caso de la Ley 11/1992, de la Comunidad Autónoma de Aragón, que en el artículo 37 regula la figura del análisis de impacto territorial; se trata de un documento técnico que tiene por finalidad evaluar de forma general y completa la incidencia de los proyectos, programas o actividades que pretendan realizarse por las distintas Administraciones en el territorio, o para ser más exactos en el modelo territorial definido en alguno de los instrumentos de ordenación previstos en la Ley.

(42) El artículo 12 de esta Ley los define como instrumentos de ejecución de las previsiones contenidas en las Directrices Parciales de Ordenación Territorial, mediante la definición de las actuaciones concretas a realizar en un determinado ámbito territorial, sector o sectores y período de tiempo, así como la forma de financiación y organización de las mismas.

ministraciones en el ámbito metropolitano que nos ocupa. Ahora bien, la asunción de compromisos por parte de cada una de ellas acerca de las cantidades a aportar, plazos de ejecución y otras cuestiones exige, como bien se apunta en la citada recomendación de la Comisión de expertos y en el artículo 34 de la Ley 11/1992 de la Comunidad Autónoma de Aragón (43), la celebración de convenios o contratos-programa

E) Elementos contractuales: Contratos-Programa y Convenios

Esta figura, bastante frecuente en países como Francia —contratos de ciudad— (44) e Italia —acuerdos de programa— (45), ha sido ya utilizada en nuestro país en alguna ocasión: Contratos-programa celebrados en materia de transportes entre la Administración estatal y la Entidad Metropolitana del Transporte de Barcelona, y el Consorcio Regional del Transporte de Madrid (46).

Hay que destacar el escaso tratamiento doctrinal y normativo que se ha dispensado a los acuerdos entre las administraciones públicas. En

(43) Establece este artículo lo siguiente: «La Diputación General de Aragón podrá suscribir convenios con las restantes administraciones públicas en orden a la elaboración y desarrollo conjunto de Programas Específicos o Actuación de ámbito territorial».

(44) Los contratos de ciudad son utilizados por la Administración central francesa para llevar a cabo su política urbana; a este fin negocia con las ciudades la realización de operaciones de vivienda, rehabilitación de barrios, medio ambiente, etc.. Cfr. F. ASCHER, «Las políticas urbanas en Francia de los años setenta a los noventa». Estudios Territoriales núm. 39, 1992, págs. 165-80.

(45) Acerca de los acuerdos de programa utilizados en Italia véase M. MARCELLONI, «La crisis de las ciudades italianas», en Estudios Territoriales, núm. 39, 1992, págs. 189 y ss. Refiriéndose a los acuerdos programa dice: «...constituye[n] el punto de acuerdo en la confrontación de todas las administraciones del estado interesadas en la realización de un proyecto... El acuerdo es un acto oficial, firmado por todas las administraciones implicadas, en el cual se definen las competencias y la financiación que corresponde a cada administración, que se compromete a realizar su parte en el modo y tiempo establecido (...). El acuerdo de programa prevé por ahora la participación exclusiva de las administraciones públicas si bien se está reflexionando sobre la conveniencia de ampliarlo también a los operadores privados».

También en el artículo de M. MORISI, «La coordinación decisional para la transformación urbana», Documentación Administrativa, núm. 230-1, 1992., puede encontrarse un análisis sobre la utilización de los acuerdos programa como instrumento de coordinación en las transformaciones de grandes ciudades en Italia.

(46) Una explicación detallada sobre la funcionalidad de esta figura en el sistema de transportes de Madrid puede encontrarse en E. MIRALLES CLAVER, «Organización del transporte en Madrid. Los contratos-programa como instrumentos de regulación del sistema de transporte público», en VV.AA., *Los problemas del transporte metropolitano. Un análisis de casos*, MOPTMA, Madrid, 1993, págs. 233-245.

1957 R. ENTRENA publicó un trabajo (47) sobre la teoría general de los contratos de administración, en el que se aborda el tema de los contratos entre administraciones públicas, distinguiendo entre los de colaboración, cuando una de las administraciones ocupaba en la relación contractual una posición igual a la de un administrado, y los de cooperación, en los que las administraciones intervienen en pie de igualdad.

En fecha más reciente F. LLISSET (48) aborda de nuevo el tema, dándole una orientación diferente. Considera este autor que «Los llamados entonces [en referencia al artículo de R. ENTRENA] contratos de colaboración son, en efecto, contratos administrativos y se hallan, por ello, sometidos al régimen jurídico de estos (legislación de Contratos del Estado). Pero los llamados por ENTRENA, con acierto anticipatorio, contratos de cooperación, no son, a la luz de la legislación vigente, verdaderos contratos administrativos, sino convenios interadministrativos, figura jurídica con sustantividad propia y por ende, con específico régimen jurídico, distinto en lo esencial, del propio de los contratos administrativos...».

A pesar de que el autor sitúa esta institución en el marco de las relaciones interadministrativas, dentro de la teoría general de la organización, entiende que son negocios jurídicos bilaterales de los que depende el nacimiento de determinados efectos, llegando a la conclusión de que es posible calificarlos como «contratos de organización».

La Ley 30/1992 de RJAP y PAC, regula por vez primera la figura de los convenios interadministrativos (artículos 6 y 8). Sin entrar a analizar la regulación contenida en estos preceptos, si quisiéramos hacer algunas precisiones. Primera, el artículo 6 utiliza la denominación Convenios de colaboración, hay que entender que se refiere en la terminología de LLISSET a los de cooperación; segunda, incomprensiblemente se contemplan sólo los convenios entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos de las CC.AA., no mencionándose a las entidades locales, lo que no tiene mayor trascendencia puesto que la LRBRL (artículo 57) prevé con carácter general la celebración de convenios entre las distintas administraciones.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón, conviene señalar que la reciente Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, regula en el capítulo III, del Título V, dedi-

(47) R. ENTRENA CUESTA, (1957): «Consideraciones a la teoría general de los contratos de la Administración», RAP núm. 24, 1957.

(48) F. LLISSET BORREL, «Los Convenios interadministrativos de los entes locales», REDA núm. 67, 1990, págs. 389-400.

cado al principio de cooperación, los convenios de colaboración con la Administración General del Estado, en términos muy parecidos a la legislación estatal.

Por otro lado, la Ley 11/1992, de Ordenación del Territorio, de la Comunidad Autónoma, contempla en distintos artículos —artícs. 6, 34 y 38—, como un procedimiento de gestión coordinada, la posibilidad de celebrar convenios entre las distintas Administraciones que intervienen sobre el territorio de la Comunidad para coordinar sus actuaciones.

F) Elementos orgánicos: el Consorcio

El modelo integrado de organización que se propone deberá contener elementos de carácter orgánico. Constatada la inadecuación del área metropolitana como instrumento para organizar las grandes ciudades, existe la necesidad de sustituirlo por otros órganos que se adecúen al modelo que aquí proponemos. Las alternativas orgánicas son muy variadas: Consorcios, Mancomunidades, Sociedades Mercantiles, otros órganos mixtos, etc.

De entre todos estos elementos merece una atención especial el Consorcio (49), por la importancia que ha tenido y sigue teniendo en la organización de las áreas urbanas. Este ente de carácter asociativo permite la concertación voluntaria de distintas administraciones públicas para el cumplimiento de fines específicos. Se logra a través de este órgano la coordinación de las instancias que concurren en el espacio metropolitano.

Un tema que consideramos de gran interés, aunque simplemente nos limitaremos a apuntarlo, es el de la posible participación en los consorcios de entidades de carácter instrumental dependientes de las administraciones territoriales y aún de entidades privadas. Subyace la idea de una concepción amplia de la concertación, como único medio para lograr la adecuada organización de las grandes áreas urbanas. Son varios los autores que postulan por una participación público-privada en la construcción de las grandes ciudades (50).

(49) Sobre la naturaleza y el régimen de los consorcios véase R. MARTÍN MATEO, *Entes locales complejos*. Tecnos, Madrid, 1987, págs. 107-147.

(50) Acerca de la necesaria participación público-privada en la construcción de las grandes ciudades véase, entre otros, E. MANGADA, «Grandes equipamientos para grandes ciudades», *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* núm. 95-6, 1993, págs. 199-207. Dice lo siguiente: «Si en el apartado anterior planteábamos la exigencia de incluir las grandes actuaciones dirigidas a implantar grandes infraestructuras y grandes equipamientos en la ciudad, en el marco de un plan estratégico y bajo una fórmula consorciada entre las

Lo cierto es que el marco jurídico general en esta materia (artículos 57 y 87 LRBRL, artículo 110 TRRL y artículo 7 LRJAY-PAC) regula de forma restrictiva la figura del consorcio. La normativa local establece que se podrán constituir consorcios entre las entidades locales y otras administraciones públicas *para fines de interés común*, o con otras entidades privadas sin ánimo de lucro *que persigan fines de interés público concurrentes con los de las administraciones públicas*. Mientras, la LRJAYPAC regula los consorcios derivados de los convenios de colaboración entre el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las CC.AA. De esta regulación resulta que no cabrán consorcios integrados por entidades privadas con ánimo de lucro, se excluye, así, esta figura como mecanismo de colaboración público-privado.

Como excepción a este régimen general, hay que hacer mención a los consorcios urbanísticos regulados en los artículos 12 a 14 del RGU (51). En el párrafo 2.º del artículo 12 se contempla la posibilidad de que se incorporen particulares al consorcio, si bien se exige con carácter previo un convenio acerca de las bases que hayan de regir su actuación.

El hecho de que esta figura permita la integración de varias administraciones públicas y en alguna ocasión —consorcios urbanísticos— de entidades privadas, la flexibilidad en su configuración, teniendo las partes cierta libertad para definir sus fines, así como su régimen orgánico, funcional y financiero, todo lo cual se plasma en los estatutos, estas circunstancias, como decimos, colocan al consorcio en una situación inmejorable (52) para ser utilizado en la organización de las grandes ciudades.

administraciones implicadas en dicha operación, ahora conviene entender esta cultura de la concertación con el sector privado como un coadyuvante interesado pero leal en la construcción de la ciudad, pero no como un sustituto de los poderes públicos...».

(51) La Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, de la Comunidad Autónoma de Madrid, regula la figura de los Consorcios Urbanísticos en el artículo 78:

1. Son Consorcios urbanísticos las entidades, dotadas de personalidad y capacidad propias, creadas, mediante acuerdo o convenio de la Comunidad de Madrid y la Administración General del Estado o uno o varios municipios que también podrán constituir Consorcios entre sí para el desarrollo de la actividad urbanística y para la gestión de obras o servicios públicos.

3. A los consorcios se podrán incorporar particulares y entidades de derecho público o privado, previo acuerdo sobre las bases que hayan de regir su participación en aquéllos y en las obras y los servicios por ellos gestionados.

(52) Cfr. R. MARTÍN MATEO, (1992): «Los Consorcios Locales. Una institución en auge», RAP núm. 129, 1992, págs. 7-19.

2.- El Proyecto de Ciudad

La Estrategias Territoriales contenidas en el Plan Territorial Metropolitano se apoyan en el Proyecto de ciudad. Antes de diseñar un plan de ordenación o un programa urbanístico, en nuestro caso el Plan Territorial Metropolitano, parece adecuado establecer qué perseguimos, para qué se va construir ese plan, a dónde se pretende llegar, para no sumarse a la moda de la planificación «terminológica», habitualmente estéril para las ciudades. Es decir hay que fijar una filosofía territorial o de ciudad que actúe de armazón teórico, de elemento de cohesión social y política entorno a una idea de ciudad, que constituya una apuesta en buena medida ilusionante para los ciudadanos, las empresas y administración, a modo de mapa de navegación para saber hacia dónde queremos conducir nuestra ciudad y para qué. Una filosofía a la que nosotros llamamos Proyecto de Ciudad, impulsada por el Gobierno autónomo, debe ser aprobada por las Cortes de Aragón y por el Pleno de los Ayuntamientos.

Este Proyecto de Ciudad que recogería las ideas-fuerza, los valores sociales, territoriales y urbanísticos, las estrategias socioeconómicas de partida y un cierto diseño del horizonte como punto de referencia del modelo territorial y urbano, como meta, con el mayor grado de consenso social y político posible, hacia la que se quiere avanzar. Esta filosofía —proyecto de ciudad— es la inspiradora, el soporte y el hilo conductor —la intrahistoria, incluso— del Plan Territorial Metropolitano, y el «corpus» teórico e ideológico, bajo cuyos principios y valores se elaboran las Estrategias Territoriales. La filosofía del proyecto de ciudad es, durante el proceso de elaboración del Plan, la referencia obligatoria, el marco de reflexión y consenso, como un sistema de valores e ideas-fuerza que se perfecciona, moderniza y recicla a la luz de los diagnósticos sobre la realidad del ámbito y de las dinámicas socioeconómicas y territoriales que le afecten.