

## **Relaciones interadministrativas: especial referencia al ámbito urbanístico**

**Antonio J. ALONSO TIMÓN**  
Real Centro Universitario  
«Escorial-Maria Cristina»  
San Lorenzo del Escorial

**Resumen:** El ejercicio de competencias por parte de las diferentes Administraciones Públicas está sometido en nuestros días a un constante proceso de negociación y concertación como consecuencia de la interrelación de las distintas materias. Este proceso se ha visto incrementado en los últimos tiempos por la creación de nuevos entes dotados de potestades públicas. Un ejemplo paradigmático de esta situación es el urbanismo.

**Abstract:** The exercise of the duties the Public Corporations have is under a continuous process of negotiation nowadays because of the close relations all the subjects have got. This process has been increased in the last few years due to the creation of new Public Corporations. A particular example is the Town Planning.

**Palabras clave:** Urbanismo, Relaciones interadministrativas.

**Keywords:** Town Planning, Interadministrative relationships.

### **Sumario:**

- I. Introducción.**
- II. La distribución competencial de la materia urbanística en la constitución de 1978.**
- III. Las relaciones interadministrativas tras la entrada en vigor de la constitución de 1978.**

**IV. Los mecanismos de relaciones interadministrativas en materia urbanística.**

- 4.1. *Conferencias sectoriales.*
- 4.2. *Convenios de colaboración.*
- 4.3. *Consorticios.*
- 4.4. *Sociedades mercantiles.*
- 4.5. *Planes o programas conjuntos.*
- 4.6. *Gerencias.*
- 4.7. *Mancomunidades y agrupaciones urbanísticas.*
- 4.8. *Entidades urbanísticas colaboradoras.*

**V. Conclusiones.**

## I. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor de la Constitución española de 1978 tiene una incidencia notable en todos los ámbitos del ordenamiento jurídico. No constituye una excepción el urbanismo, materia que había sido ejercida por la Administración central del Estado en la etapa preconstitucional, con alguna participación de desarrollo de las Entidades Locales. En efecto, el modelo urbanístico español que, con características propias y reconocibles se inicia con la aprobación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, estaba concebido dentro de un ordenamiento fuertemente centralizado y, por ende, carecía en su contenido de instrumentos pensados para la concertación interadministrativa. Las técnicas urbanísticas se imponían a unas Entidades Locales incapaces, por su insuficiencia de medios materiales y personales, de desarrollarlas en la forma ideada por el legiferante estatal. Ese es precisamente y paradójicamente uno de los mayores fracasos de la norma de 1956, tan deliciosa desde el punto de vista de la técnica jurídica como inoperante desde el punto de vista de la realidad administrativa. Ejemplo paradigmático de lo que se acaba de comentar es la falta de desarrollo de los Planes Generales de Ordenación Urbana que tenían que aprobar los municipios en desarrollo de las previsiones legales contenidas en la citada Ley. Y es que la Ley del 56 necesitaba de un desarrollo dual: por una parte, los Reglamentos de desarrollo de la misma, y, por otra parte, los Planes, a todos los niveles, que debían aprobarse. Téngase en cuenta que, en realidad, el quicio entero de la Ley giraba en torno al concepto de Plan, la gran novedad introducida en nuestro urbanismo e importada, curiosamente, del laborismo británico.

Pues bien, todo este panorama cambia con la entrada en vigor del texto constitucional. Es cierto que inicialmente nada cambió, en buena medida porque se había aprobado meses antes de la entrada en vigor de la Constitución una nueva Ley del Suelo en 1976 que había venido a corregir los defectos observados en la aplicación de la Ley

de 1956 y a profundizar en el modelo urbanístico por aquélla incorporado a nuestro ordenamiento. Sin embargo, la distribución competencial que de la materia realizaba la Constitución hacía presagiar que las cosas no iban a seguir desarrollándose en la misma forma en la que lo habían venido haciendo hasta entonces.

## **II. LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL DE LA MATERIA URBANÍSTICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

La Constitución española de 1978 otorga el título competencial directo en materia urbanística a las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1.3. Dos preguntas surgen a la luz de esta atribución competencial de competencias a favor de estos entes públicos neófitos. Son las siguientes: ¿tiene sentido que unos entes recién llegados asuman una competencia tan trascendente desde todos los puntos de vista?, ¿tiene el Estado alguna competencia sobre la materia o han quedado todas las potestades que sobre la misma venía ejerciendo menoscabadas a la luz de la regulación constitucional?

A la primera pregunta podemos responder que la atribución de la competencia directa en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, tal y como reza el apartado completo del precepto, es coherente. Lo es desde el respeto al tan manido principio de subsidiariedad, según el cual las potestades sobre las diferentes materias deben ser ejercidas por el ente público que tenga en mayor medida afectadas sus competencias, interviniendo el ente público superior de manera subsidiaria en la medida en que algunos aspectos de esa materia sobrepasen los intereses del titular originario. Lo es también desde el cumplimiento fiel al gran esfuerzo iniciado por los poderes públicos en los últimos treinta años de acercar el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos, ejerciendo en este sentido las competencias las administraciones más próximas a ellos en la medida en que esto sea posible. Por consiguiente, la atribución de la competencia directa en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas es lógica, tanto desde el punto de vista del Estado descentralizado que la Constitución pretende crear como desde los parámetros o reglas de atribución de competencias que desde el derecho comparado, especialmente el derecho comunitario, se empezaban a ensayar por aquella época.

A la segunda pregunta hay que contestar, desde ya, que la materia «urbanismo» es el ejemplo gráfico de competencia concurrente. Recordemos que la concurrencia de competencias, tal y como se ha encargado de subrayar la doctrina administrativista, sólo se puede dar en dos supuestos: primero, cuando la propia Constitución otorga de manera expresa competencias sobre una materia a dos entes públicos y, segundo, cuando sin que la Constitución expresamente atribuya competencias sobre una materia a dos entes, en la práctica el ejercicio de competencias sobre esa materia supone la incidencia directa en otras sobre las que la competencia está otorgada a favor de otro ente público. Ejemplo del primer supuesto de concurrencia de competencias sería la materia «cultura», sobre la que la Constitución, expresamente, otorga competencias a favor de las Comunidades Autónomas en el artículo 148.1.17<sup>a</sup> y a favor del Estado en el artículo 149.1.28<sup>a</sup>. Ejemplo del segundo supuesto es, como venimos comentando, la materia «urbanismo». En efecto, aunque la Constitución atribuya de manera directa esta competencia a las Comunidades Autónomas, el ejercicio de competencias en materia urbanística incide en otras materias sobre las que tiene competencias el Estado. Podemos señalar hasta cinco títulos competenciales estatales en los que incide el ejercicio de competencias en materia urbanística y que, a su vez, pueden servir para que el Estado incida, de manera indirecta, en el urbanismo. A saber, dentro del artículo 149.1, las reglas 1.<sup>a</sup> (la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), 8.<sup>a</sup> (legislación civil, es decir, derecho de propiedad), 13.<sup>a</sup> (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 18.<sup>a</sup> (expropiación forzosa y responsabilidad de todas las Administraciones Públicas) y 23.<sup>a</sup> (Medio Ambiente).

El Tribunal Constitucional, en la sentencia más importante dictada en materia urbanística, la 61/1997, de 20 de marzo, se encargó de delimitar el ejercicio de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y esta fue la conclusión a la que llegó: la competencia directa atribuida por la Constitución española de 1978 a favor de las Comunidades en materia urbanística por el artículo 148.1.3 no significa que el Estado no tenga títulos competenciales directos en el artículo 149 que le habiliten para incidir en dicha materia. El Alto Tribunal se centró en la regla 1.<sup>a</sup> y la 18.<sup>a</sup>, olvidando, como se ha encargado de criticar parte de la doctrina administrativista, los otros tres títulos que hemos señalado (la regla 8.<sup>a</sup>, la 13.<sup>a</sup> y la 23.<sup>a</sup>) y otor-

gó al Estado competencias para regular algunos aspectos concretos del urbanismo, tales como el estatuto de la propiedad urbana con base en la regla 1.<sup>a</sup> del 149.1, es decir, los derechos y deberes que corresponden a los propietarios en cada tipo de suelo, y el régimen de valoraciones, la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial con base en la regla 18.<sup>a</sup> de dicho precepto.

Tras la citada sentencia quedó claro que se había acabado el modelo urbanístico nacido de la Ley del Suelo de 1956 y que el modelo urbanístico que habríamos de inventar no podía ser impuesto ya por un ente público, sino que tenía que ser concertado por la pura distribución competencial que establece la Constitución en la materia. Y es que, desde la entrada en vigor de dicho texto el pastel del urbanismo tiene que ser repartido entre tres: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. De ahí la trascendencia que cobran hoy en día en esta materia, al igual que en muchas otras donde el ejercicio de competencias es compartido o concurrente, las técnicas de relaciones interadministrativas y la concertación en el ejercicio de las competencias por parte de los diferentes entes públicos.

### **III. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

Debemos comenzar este apartado de la explicación afirmando la mayor. Y la mayor es que el principio que preside las relaciones entre las diferentes Administraciones Públicas existentes en España en la actualidad no es el de jerarquía ni el de tutela, como sabemos, sino el de competencia. Partiendo de esa sólida base es desde donde podemos entender mejor los mecanismos que sirven para dar cumplimiento a ese credo.

El mundo en general se ha complicado mucho y las técnicas de relaciones entre Administraciones Públicas aún más. Cuando estábamos en presencia de un Estado fuertemente centralizado, como era el anterior a la entrada en vigor de nuestra Constitución, las relaciones interorgánicas e interadministrativas eran muy sencillas. Las relaciones interorgánicas siempre han sido muy fáciles de resolver, ya que aplicando el principio de jerarquía se solucionan todos los posibles conflictos de atribuciones que en el ejercicio de competencias entre órganos del mismo ente se podían producir. En las relaciones inter-subjetivas, la cuestión referente a los conflictos de competencias

también es relativamente sencilla de resolver, ya que se aplica el principio de tutela en sus distintas versiones, *ex ante* y *ex post*, y se solventa el conflicto sin más a favor del ente tutelante, teniendo que ceder el ente tutelado.

La situación se complica gozosamente en los países descentralizados por dos motivos: primero, por la existencia de más Administraciones Públicas, investidas todas ellas de potestades públicas en atención a los intereses que representan y defienden y, segundo, porque en las relaciones entre esos entes públicos no se hace prevalecer sin más, el derecho de uno frente al otro, sino que las relaciones interadministrativas están presididas por la aplicación del principio de competencia, resolviendo en última instancia un tercero neutral, el poder judicial, los conflictos que opongan a dos entes administrativos. Respecto al primer motivo, téngase en cuenta que, tras la entrada en vigor de la Constitución española de 1978, y tras nuestra incorporación a la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, los niveles administrativos existentes son cinco. Respecto al segundo motivo, todos esos niveles administrativos están investidos de potestades para actuar sobre el ordenamiento jurídico en orden a las competencias que éste les ha otorgado a cada uno de ellos y los conflictos que pudieran surgir en el ejercicio de dichas competencias se resuelven por los Tribunales de lo Contencioso-administrativo, por el Tribunal Constitucional o por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La regulación legal de los mecanismos de relaciones interadministrativas se contiene hoy en dos normas: por lo que a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas se refiere, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LAP, y por lo que a las relaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales se refiere, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en adelante LBRL. La primera de las normas citadas regula las relaciones interadministrativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el Título I, artículos 4 a 10. No obstante, lo más destacado de esta norma no sea quizás ninguno de esos preceptos, sino los apartados 4 y 6 de su exposición de motivos, que son los que verdaderamente nos muestran la importancia que tiene en un país descentralizado como el que regula la Consti-

tución española de 1978 la concertación administrativa. Por su importancia, los reproducimos a continuación:

«IV. La múltiple y compleja realidad que supone la coexistencia de la Administración del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las de las Entidades Locales, proyectando su actividad sobre un mismo espacio subjetivo y geográfico, hace necesario propiciar un acercamiento eficaz de los servicios administrativos a los ciudadanos. Objetivo que demanda a su vez una fluida relación entre las Administraciones Públicas y un marco jurídico de actuación común a todas ellas que permita a los particulares dirigirse a cualquier instancia administrativa con la certeza de que todas actúan con criterios homogéneos. La eficacia en el resultado de la actuación de esa realidad plural y compleja que son las Administraciones Públicas, hace que la cooperación entre ellas resulte un principio activo, no sólo deseable, sino indispensable a su funcionamiento. La cooperación es un deber general, la esencia del modelo de organización territorial del Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoyo y mutua lealtad que no es preciso que se justifique en preceptos concretos porque no puede imponerse, sino acordarse, conformarse o concertarse, siendo el principio que, como tal, debe presidir el ejercicio de competencias compartidas o de las que se ejercen sobre un mismo espacio físico. Esta necesaria cooperación institucional entre Administraciones Públicas permitirá, en el marco de la modernización de sus estructuras, la simplificación de todas ellas y, cuando sea posible, también la reducción de la organización territorial de la Administración General del Estado, en las Comunidades Autónomas que, por razón de su nivel competencial propio, hayan asumido la gestión de las materias en que se desarrollen las funciones de aquellos órganos territoriales.»

«VI. El Título i aborda las relaciones entre las Administraciones Públicas de carácter directo en unos casos y, en otros, formalizadas a través de los órganos superiores de Gobierno, a partir de las premisas de la lealtad constitucional y la colaboración que han de presidir aquéllas, consustancial al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución.

Ello es condición inexcusable para articular el ordenado desenvolvimiento de la actividad administrativa desde el momento en que coexisten una diversidad de Administraciones que proyectan su actividad sobre el mismo ámbito territorial, personal y, en ocasiones, material, actividad que a la vez debe cumplir criterios de eficacia sin menoscabo de competencias ajenas.



Conjugar esta pluralidad de factores obliga a intensificar las relaciones de cooperación, mediante la asistencia recíproca, el intercambio de información, las Conferencias sectoriales para la adopción de criterios o puntos de vista comunes al abordar los problemas de cada sector, o la celebración de convenios de colaboración, como aspectos generales que podrán ser susceptibles de concreción en los distintos sectores de la actividad.

La Ley recoge estos aspectos, que ya han demostrado su fecundidad en la práctica, e introduce como novedad la figura del Convenio de Conferencia Sectorial, que propiciará el acuerdo multilateral para acciones sectoriales, sin menoscabo de su origen pactado, que requiere la conformidad expresa de todas las partes intervinientes. De este modo, las Conferencias sectoriales, sin sustituir o anular las facultades decisorias propias de cada Administración Pública, recibirán un nuevo impulso en el decisivo papel que ya están jugando en la consolidación del Estado de las Autonomías.»

La técnica seguida por esta norma es la enumeración de los principios que presiden las relaciones interadministrativas en el artículo 4, el primero del Título I y, posteriormente, en los preceptos subsiguientes desarrollar los concretos medios o técnicas que sirven para dar cumplimiento a dichos principios. Así, en el artículo 5 nos encontramos con la técnica de la Conferencia Sectorial, que tanta importancia ha tenido en materia urbanística en los últimos años. El artículo 6, por su parte, regula los Convenios de Colaboración, con una previsión muy importante dentro de este precepto, ya que su apartado 5 afirma que cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio o sociedad mercantil. Por último, el artículo 7 recoge la figura de los Planes y Programas Conjuntos. Como podemos observar y como es lógico por ser su sede natural, en este Título I de la LAP se recoge gran parte de las técnicas de gestión conjunta o concertada de competencias en materia urbanística que reconoce nuestro ordenamiento jurídico. El desarrollo concreto de cada una de estas técnicas y su aplicación al ámbito urbanístico lo haremos más adelante.

Por otro lado, sorprendentemente, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas con las Entidades Locales, como anunciábamos, no se regulan donde sería deseable, es decir, en ese mismo Título I de la LAP, sino que se han mantenido donde estaban reguladas con anterioridad a la entrada en vigor de la LAP, en el Título V, Capítulo II de la LBRL, artículos 55 a 62. Así lo confirma el crítica-

ble artículo 9 de la LAP<sup>1</sup>. Hubiese sido deseable la regulación de las relaciones interadministrativas de una manera global para todas las Administraciones en su sede natural, que es el Título I de la LAP y haber dejado como supletorio el Capítulo citado de la LBRL, es decir, lo contrario de lo que se hizo. La única explicación posible a esta ausencia poco justificable de las Entidades Locales del Título I de la LAP está en el hecho de la deliberada opción del legiferante por mantener viva la llama de la tutela sobre el ejercicio de competencias por parte de las Entidades Locales hasta rayar el límite de lo constitucionalmente admisible. Al menos, ese es el tufillo que se desprende de la lectura del Capítulo II del Título V de la LBRL y su contraste con el Título I de la LAP. En definitiva, se ha querido escenificar gráficamente que las Entidades Locales gozan, como corrobora la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>2</sup>, de una autonomía constitucional mucho más limitada.

La sistemática de la regulación de ese Capítulo II del Título V de la LBRL es muy parecida a la del Título I de la LAP o, mejor dicho, la sistemática de la LAP está tomada de aquel Capítulo, pues la segunda es posterior a la primera. En ese Capítulo II encontramos un primer artículo, el 55, en el que se enumeran los principios genéricos que inspiran las relaciones de los otros Entes públicos con las Entidades Locales y, posteriormente, en los preceptos siguientes algunas de las técnicas interadministrativas utilizadas habitualmente en el ámbito urbanístico, tales como los consorcios o convenios, recogidos en el artículo 57, párrafo primero *in fine*. El resto de órganos de colaboración y cooperación a los que se refieren otros artículos de ese Capítulo tienen una aplicación mucho más limitada en materia urbanística.

Específicamente para el ámbito urbanístico, tenemos que hacer referencia al Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 agosto, que es el que regula algunos de los

---

1. El artículo citado establece que «las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título».

2. Sobre la doctrina del TC acerca del alcance de la autonomía local constitucionalmente reconocida por el artículo 137, ténganse en cuenta las SSTC 4/1981 (2 de febrero de 1981); 32/1981 (28 de julio de 1981); 84/1982 (23 de diciembre de 1982); y 214/1989 (21 de diciembre de 1989).

mecanismos o instrumentos de relaciones interadministrativas o de concertación para el ejercicio de las competencias de gestión urbanística en desarrollo del planeamiento. En materia urbanística, como en tantos otros ámbitos, primero se pinta y luego se pica. Pues bien, es la norma preconstitucional ya citada la que regula en su seno (artículos 9 a 30) hasta cinco opciones distintas de proceder a ejecutar el planeamiento urbanístico por parte de las Administraciones actuantes<sup>3</sup>. Este Reglamento, por consiguiente, no regula tres opciones más que van a ser objeto de análisis en este trabajo, las cuales son incorporadas por la LAP, como son la Conferencia Sectorial, los Convenios de Colaboración y los Planes y Programas Conjuntos, técnicas cuya existencia es más lógica en la concepción de un Estado descentralizado como el que se articula en la Constitución española de 1978 que en el entendimiento que del Estado se tenía con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Carta Magna. Por ello, no es de extrañar la ausencia de estas técnicas en el Reglamento de Gestión.

#### **IV. LOS MECANISMOS DE RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN MATERIA URBANÍSTICA**

Hemos enumerado anteriormente los instrumentos y mecanismos de relaciones interadministrativas que se regulan tanto en la LAP como en la LBRL o, específicamente para el ámbito urbanístico, en el Reglamento de Gestión. Pasamos a continuación a analizar cada uno de ellos y a ver cuál ha sido su aplicación al ámbito urbanístico. Para ello, vamos a seguir la sistemática de la LAP, que es más completa y desarrollada que la de la LBRL.

##### *4.1. Conferencias Sectoriales*

Prescindiendo de las Comisiones Bilaterales de Cooperación enunciadas en el artículo 5.2 de la LAP, que no son un mecanismo muy utilizado en materia urbanística, el primero de los instrumentos

---

3. La regulación de estas cinco opciones se efectúa en el Título I, Capítulo I del citado Reglamento de Gestión, utilizando una Sección para cada una de ellas, a saber (siguiendo la propia sistemática del Reglamento): mancomunidades y agrupaciones urbanísticas, consorcios urbanísticos, gerencias urbanísticas, sociedades mercantiles y entidades urbanísticas colaboradoras.

jurídicos con trascendencia en este ámbito que dicha norma regula con objeto de dar cumplimiento a los principios de coordinación, colaboración y cooperación en el ejercicio de competencias conjuntas por parte de los entes públicos es el de la Conferencia Sectorial. Está regulado en el artículo 5, apartados 4, 5, 6 y 8 de la LAP. Dichas Conferencias son convocadas, según el apartado 4, por el Ministro con competencia en la materia de que se trate y a ella asisten los Consejeros de las Comunidades Autónomas que sean también competentes en la materia que va a ser objeto de la Conferencia Sectorial. El resultado de la celebración de una Conferencia Sectorial puede ser triple, tal y como se deduce implícitamente de lo establecido en el apartado 5. A saber: que no se llegue a acuerdo alguno, que se llegue a un acuerdo o que el acuerdo al que se llegue se formalice en un Convenio de Conferencia Sectorial. Se preguntará el lector cuál es la diferencia entre el Acuerdo y el Convenio. Pues bien, mientras el Acuerdo se limita a establecer unos principios de actuación más programáticos o políticos que otra cosa, el Convenio contiene fórmulas más concretas de actuación y de resolución de las cuestiones problemáticas y supone así la asunción de un compromiso más real y más fuerte por parte de las partes firmantes del mismo. Conforme al apartado 6, las Conferencias Sectoriales pueden crear Comisiones y Grupos de Trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas. Hay que tener en cuenta que la creación de este tipo de Comisiones o Grupos de trabajo puede hacerse tanto durante el tiempo en que esté desarrollándose la Conferencia Sectorial como una vez alcanzado un Acuerdo o Convenio con el objeto de observar el grado de cumplimiento del mismo, y siempre sin olvidar que la creación tiene carácter voluntario. Por último, el apartado 8 establece la posibilidad de que sea invitada a las reuniones de la Conferencia Sectorial la asociación de representación de las Entidades Locales de ámbito estatal con mayor implantación, con carácter permanente o según el orden del día, cuando la materia objeto de la Conferencia afecte al ejercicio de competencias por parte de estas Entidades. Este apartado nos viene muy bien para criticar los términos en que está regulado, que son manifiestamente mejorables y la utilización que de esta posibilidad se ha hecho en Conferencias Sectoriales celebradas en materia urbanística. Desde el punto de vista de su regulación, se hace patente, en este apartado especialmente, la idea expresada supra cuando se comentaba la difícil posición que en las relaciones interadministrativas ostentan las Entidades Locales en la actualidad

conforme a la regulación que de las mismas se contiene tanto en la LAP como en la LBRL. Su papel secundario y subordinado es evidente, pues no existe la obligación de que participen en la Conferencia aún teniendo afectadas sus competencias. Por ello, no es de extrañar que, en la práctica, cuando se celebra una Conferencia Sectorial en una materia tan importante para las Entidades Locales como es el urbanismo, donde ejercen importantes competencias y que es la fuente subrepticia principal de ingresos de las mismas, no se les llame. Así sucedió con la Conferencia Sectorial celebrada a instancias del entonces Ministro de Fomento, Francisco Álvarez Cascos, y que tuvo lugar durante los meses de diciembre de 2002 y enero de 2003. La citada Conferencia Sectorial en materia urbanística había sido reclamada por el sector mayoritario de la doctrina administrativista representado por D. Eduardo García de Enterría como una de las posibles formas, la opción más defendida por él, de coordinar el ejercicio de competencias en la materia entre las diferentes Administraciones Públicas tras la STC 61/1997, de 20 de marzo<sup>4</sup>.

Dicha Conferencia celebró dos reuniones, una primera toma de contacto en diciembre de 2002, en la que se acordó celebrar una nueva reunión en enero de 2003, y ésta segunda en la que se llegó a un Acuerdo suscrito por el Estado con las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular, más Canarias y Cataluña. No se adhirieron al Acuerdo las Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Socialista.

Pues bien, a ninguna de esas dos reuniones asistieron representantes de las Entidades Locales, a pesar, como se ha comentado, de tener importantes cosas que decir y notables competencias que defender. Se esgrimieron argumentos débiles para justificar tan sonada ausencia como que se negociaría con ellas más tarde el desarrollo puntual de los puntos del Acuerdo de la Conferencia o que era complicado saber a quién se tenía que invitar a las reuniones para que las Entidades Locales estuviesen realmente representadas. Lo cierto es que esta Conferencia Sectorial sirvió para poner de manifiesto, una vez más, el poco peso específico que tienen todavía hoy nuestras

---

4. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI». Texto de la conferencia inaugural de las Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico, organizadas por la Universidad de Santiago de Compostela y dirigidas por el Profesor Enrique Gómez Reino, 2 de julio de 1998. Publicado en *REDA*, 99 (1998).

Entidades Locales en el marco de las relaciones interadministrativas a pesar de la cortina de humo del denominado «pacto local», que es un esfuerzo real y sincero por parte del Estado de segunda descentralización a favor de las Entidades Locales, pero que ha dado muchos menos frutos de los esperados por el poco interés que algunas Comunidades Autónomas, las más beligerantes en reclamar competencias para sí, tienen en ceder parcelas de poder a sus Entidades Locales, a las que tratan con desdén y menosprecio, cual negreros de otrora.

Dejando aparte este importante *obiter dicta*, y volviendo al carril principal, debemos concluir sobre las Conferencias Sectoriales diciendo que son, en general, un instrumento de primer orden para coordinar el ejercicio de competencias compartidas entre varios entes públicos y, en particular para el ámbito urbanístico, son una técnica muy válida a través de la cual se pueden solucionar muchos de los problemas planteados actualmente en esta materia y de la que no se ha sacado el provecho que cabía esperar, siendo la Conferencia Sectorial celebrada hasta ahora un sonoro fracaso debido a la improvisación y a la falta de voluntad política para aunar esfuerzos y armonizar regulaciones.

#### 4.2. *Convenios de Colaboración*

El segundo de los instrumentos que se analizan son los Convenios de Colaboración regulados en el artículo 6 de la LAP. Es este artículo, al igual que el 5, un precepto amplio y con jugosas posibilidades en cuanto a su utilización, algunas de las cuales se están llevando a cabo, con distinto resultado, en materia urbanística.

Lo primero que hay que poner de manifiesto es la diferencia entre la Conferencia Sectorial y el Convenio de Colaboración por la posible confusión que se podría producir al comentar anteriormente que las Conferencias Sectoriales pueden tener como resultado un Convenio de Conferencia Sectorial. Las diferencias son palpables. Estableceremos las siguientes:

- La Conferencia Sectorial y, por ende, los Convenios de Conferencia Sectorial, tienen carácter multilateral, sin perjuicio de que, posteriormente, el Estado y una Comunidad Autónoma desarrollen bilateralmente un Convenio o Acuerdo de Conferencia Sectorial para adaptarlo a las especiales características de esa Comunidad a través de un Convenio de Colaboración. Por el contrario,

los Convenios de Colaboración tienen un carácter estrictamente bilateral.

- Las Conferencias Sectoriales son mecanismos que sólo se desarrollan al máximo nivel, participando en ellas los representantes políticos de las Administraciones intervinientes de principio a fin, mientras que los Convenios de Colaboración se concluyen a nivel político pero su elaboración es, en la inmensa mayoría de los casos, más técnica, con la excepción, y por ellos decimos inmensa mayoría de los casos, de los Protocolos Generales previstos en el apartado 4 del citado precepto.
- Las Conferencias Sectoriales no pueden ser celebradas por Organismo alguno dependiente del Estado (Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales) o de las Comunidades Autónomas, mientras que los Convenios de Colaboración pueden ser celebrados también por los Organismos públicos dependientes de esas Administraciones Públicas.

Por todo ello, el rango de acción de los Convenios de Colaboración es más amplio y flexible, quedando las Conferencias Sectoriales para el tratamiento de los asuntos más alarmantes desde el punto de vista social y político.

Si, como se acaba de ver, existen notables diferencias entre las Conferencias Sectoriales y los Convenios de Colaboración, también existen importantes semejanzas, tal y como se pone de manifiesto en el artículo de la LAP. Resumiremos en tres sus principales concomitancias:

- Ambos tipos de Convenios deben publicarse en el *Boletín Oficial del Estado* y en los *Diarios Oficiales* de la Comunidad Autónoma que los suscriba.
- Tanto unos como otros deberán ser comunicados al Senado, como una de las pocas manifestaciones legales que nuestro ordenamiento contiene del Senado Cámara de representación territorial.
- La fiscalización de los dos tipos de Convenios se somete a la jurisdicción contencioso-administrativa, que será el orden competente para conocer de todas las cuestiones litigiosas que puedan surgir como consecuencia de la interpretación o cumplimiento de los mismos.

El apartado 2 del artículo 6 de la LAP se encarga de regular cuál debe ser el contenido mínimo de los Convenios de Colaboración, que será el siguiente:

- a) Órganos que celebran el Convenio.
- b) Competencia que ejerce cada Administración actuante.
- c) Financiación.
- d) Actuaciones que acuerden desarrollar para su cumplimiento.
- e) Necesidad o no de establecer una organización para su gestión.
- f) Plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del Convenio.
- g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.

Es necesario poner de manifiesto que el contenido mínimo de los Convenios de Colaboración no tiene carácter obligatorio. Así se deduce de la interpretación literal del párrafo primero del apartado 2 del artículo 6 y de su interpretación conjunta con el apartado 4. El primero de los preceptos aludidos dice literalmente: «los instrumentos de formalización de los Convenios deberán especificar, **cuando así proceda**». Si ponemos en relación este párrafo con lo establecido por el apartado 4, vemos que pueden existir dos tipos de Convenios de Colaboración: los más frecuentes, que tienen un carácter más jurídico, y los excepcionales, Convenios de Colaboración de orientación política, a los que denomina ese apartado Protocolos Generales. Pues bien, parece deducirse que estos segundos, cuyo objetivo es establecer genéricamente pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés, no necesitan, por su propia naturaleza, hacer referencia a todos esos elementos enumerados.

Dentro del contenido que deben poseer los Convenios de Colaboración con vocación jurídica y que se acaba de poner de manifiesto, hay que destacar la letra e), la necesidad o no de establecer una organización para su gestión. Esta letra está desarrollada posteriormente en el apartado 5 del mismo artículo, que concreta el tipo de organización que puede generar la utilización de este instrumento del Convenio de Colaboración y que son el Consorcio o la Sociedad Mercantil. Ambas posibilidades están siendo utilizadas con mucha frecuencia en el ejercicio de competencias urbanísticas por parte de las distintas Administraciones, lo que nos llevará a continuación al análisis detenido de cada una de ellas, no sin antes aludir al contenido



del apartado 3 de este artículo 6 de la LAP, que establece que cuando se cree un órgano mixto de vigilancia y control resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración.

### 4.3. *Consortios*

El consorcio urbanístico ha sido el instrumento utilizado desde mediados de los 80, época en la que tomó un enorme auge, para acometer las mayores transformaciones urbanísticas de la ciudad de Madrid, por ejemplo. Podemos señalar el caso paradigmático del Consorcio Urbanístico del Pasillo Verde Ferroviario de Madrid, que fue la obra emblemática de aquella década y supuso una profunda transformación de la zona de Acacias, Pirámides y Embajadores en la capital de España. En aquel consorcio estaban presentes a partes iguales RENFE, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid. Después del éxito obtenido con aquella experiencia, actualmente se ha creado otro Consorcio con los mismos protagonistas para llevar a cabo la denominada «operación Chamartín».

El régimen jurídico de los consorcios en España está muy poco desarrollado. Desde el punto de vista legal-general, encontramos tres normas en nuestro ordenamiento que hacen alusión directa a los mismos. Son los artículos 57 y 87 de la LBRL<sup>5</sup> para el ámbito de las Entidades Locales, el artículo 6.5 de la LAP que ahora nos ocupa, que es el que da cobertura en cuanto a la utilización de los mismos al Estado como a las Comunidades Autónomas y la disposición adicional 9.<sup>a</sup> del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas<sup>6</sup>.

---

5. El artículo 57 establece que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban». Por su parte, el artículo 87 señala que «las entidades locales pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas son ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas».

6. Esta disposición adicional establece que los consorcios en los que la participación pública sea mayoritaria adjudicarán sus contratos conforme a la citada Ley

Desde el punto de vista urbanístico, la regulación de los Consorcios como instrumento de gestión y ejecución del planeamiento por parte de las Administraciones Públicas se contiene en los artículos 12 a 14 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 agosto.

Las notas esenciales en cuanto al régimen del Consorcio sólo pueden ser extraídas de las breves referencias que al mismo se contienen en el artículo 6.5 de la LAP y en los preceptos citados del Reglamento de Gestión, únicos preceptos de todos los citados que hacen referencia a algún contenido sustantivo. Serían las siguientes:

- Necesidad de que el Consorcio apruebe unos Estatutos de funcionamiento, que definirán sus objetivos así como su régimen orgánico, funcional y financiero.
- Necesidad de que en los órganos de decisión de los Consorcios estén integradas todas las Entidades consorciadas en la proporción que se fije en los Estatutos.
- Posibilidad de que el Consorcio elija cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta en la prestación de los servicios que se le encomiendan.

Por lo que se refiere específicamente al ámbito urbanístico, los objetivos que cumplen los Convenios Urbanísticos se señalan en el artículo 13 del Reglamento de Gestión <sup>7</sup>.

---

de Contratos, sometiendo de esta forma su régimen de contratación al Derecho Administrativo

7. Este precepto establece como objetivos de los Consorcios Urbanísticos los siguientes:

- a) Elaborar estudios y realizar trabajos de promoción urbanística de áreas, zonas o polígonos determinados.
- b) Abordar la formación y ejecución de Planes parciales o especiales y programas de actuación urbanística.
- c) Unificar tareas de gestión del desarrollo urbanístico de áreas o de polígonos, aunque sea sin asumir de modo directo funciones de ejecución del planeamiento, colaborando con la Administración o Administraciones urbanísticas que sean competentes por razón de la materia o del territorio.
- d) Realizar obras de infraestructura urbanística.
- e) Crear o gestionar servicios complementarios de urbanizaciones.
- f) Cuidar de la conservación de nuevas urbanizaciones, gestionando de modo unificado las competencias o deberes propios de los miembros del Consorcio.

Para finalizar con el análisis de los Consorcios, es necesario distinguir esta figura de las Mancomunidades de municipios, ya que es frecuente que se confundan ambas. Tienen una similitud esencial, que es el régimen de funcionamiento a través de sus respectivos Estatutos, pero su diferencia básica hay que encontrarla en su composición, ya que mientras la Mancomunidad presenta una composición homogénea (sólo pueden formar parte de ella los municipios), el Consorcio puede tener una composición heterogénea (puede formar parte del mismo cualquier Administración pública u Organismos Públicos dependientes de ellas e, incluso, entidades privadas que realicen actividades que coincidan con los objetivos de éstas y que suscriban con las Administraciones actuantes el oportuno Convenio).

#### 4.4. *Sociedades Mercantiles*

Las Sociedades Mercantiles son quizás hoy la estrella de las actuaciones urbanísticas en muchos ámbitos, tanto de Derecho público como de Derecho privado. En el terreno del Derecho público, la proliferación de Sociedades con participación exclusiva o mayoritaria de los Entes administrativos se produce por dos motivos fundamentales. Primero, por el mayor margen de maniobra que en su actuación tienen estas Sociedades, que no están sujetas al Derecho Administrativo en los aspectos en los que éste es más riguroso y exigente, a saber: la contratación de medios materiales y personales y la gestión patrimonial. Segundo, por una cuestión que pudiera parecer baladí pero que no lo es. Nos referimos al ahorro de costes que se consigue a través de la creación de una Sociedad Mercantil en el impuesto sobre el valor añadido (IVA), del que están exentas.

Las Sociedades Mercantiles se utilizan hoy, por parte de los Entes públicos también, para canalizar la construcción de viviendas de protección oficial a través de las numerosas Empresas Municipales de la Vivienda existentes ya en los municipios españoles. Asimismo, se utilizan para afrontar importantes obras públicas relacionadas con el urbanismo con repercusión directa en terrenos que se desafectan y posteriormente se venden para obtener rentabilidad en la construcción de grandes infraestructuras, como por ejemplo trenes de alta velocidad<sup>8</sup>.

---

8. La importancia de las Sociedades Mercantiles en este tipo de actuaciones se pone de manifiesto si se analiza el organismo que más dinero público invierte en infraestructuras en nuestro país. En efecto, el anterior GIF, ahora denominado ADIF,

Se podría decir que las Sociedades Mercantiles han experimentado un auge paralelo al declive que han sufrido los Consorcios, abandonados a la utilización excepcional para operaciones de notable envergadura y de una relevancia mediática en la que el mecanismo de la Sociedad Mercantil sería muy difícil de digerir desde el punto de vista social y político.

Establecer parámetros fijos para describir el funcionamiento interno de estas Sociedades Mercantiles es bastante complejo. Se rigen por lo que establezcan los Estatutos sociales que las crean. Se someten totalmente al Derecho privado y son escasos los supuestos en los que acuden al Derecho Administrativo si no es por prescripción legal, como es el caso de su régimen de contabilidad, que debe someterse al Derecho público. Conviene recordar en este punto que las Sociedades Mercantiles no pueden ejercer potestades públicas y que, por ende, no dictan actos administrativos y asimismo no tienen consideración de Administración pública, sino de sector público.

Por lo que se refiere al ámbito del urbanismo, la gestión urbanística a través de una Sociedad Mercantil está contemplada en los artículos 21 a 23 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 agosto. De las previsiones allí contenidas se pueden resaltar dos cuestiones puntuales. Primero, que la participación de las Administraciones Públicas actuantes en estas Sociedades Urbanizadoras puede no ser mayoritaria, lo cual supone que si ésta recibiese algún tipo de competencia especial por delegación de la Administración actuante, quedará sometida a un régimen especial de control sobre el ejercicio de las mismas. Segundo, que estas Sociedades Urbanizadoras podrán ser adjudicatarias de concesiones de servicio, es decir, se podrán convertir literalmente en concesionarios de servicios públicos en los supuestos en los que se opte

---

cuenta con importantes participaciones en Sociedades Públicas en las que están presentes la antigua parte de RENFE infraestructuras, ahora unida a GIF en el ADIF, y Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, cuyo objetivo esencial es la transformación y venta de terrenos procedentes de espacios que ya no van a ser ocupados más por la infraestructura ferroviaria y que se destinan normalmente a viviendas u otros proyectos urbanísticos. La importancia de estas Sociedades en el funcionamiento de un monstruo de la inversión pública como éste se constata por el hecho de que en el actual ADIF existe una división dedicada única y exclusivamente a la gestión de este tipo de Sociedades.

por remunerar el esfuerzo urbanizador de las mismas a través de la explotación del servicio<sup>9</sup>.

En el ámbito privado, sin duda, el terreno que más se ha explorado en materia urbanística por lo que a las Sociedades Mercantiles se refiere es la ejecución urbanística a través de la figura denominada Agente Urbanizador<sup>10</sup>. El modelo consiste básicamente en atribuir el peso de la gestión urbanística a una Sociedad privada que presenta un proyecto de transformación de un suelo apto para urbanizar ante la Administración actuante, normalmente el Municipio, con independencia de que dicha Sociedad sea la propietaria del suelo. Tras un proceso que varía de una legislación autonómica a otra pero que, en todo caso, a tenor de lo establecido en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de julio de 2001<sup>11</sup>, debe respetar el principio de libre concurrencia en el mercado, el suelo se adjudica para su transformación a la oferta más ventajosa para los intereses

---

9. Sobre este punto, téngase en cuenta que la Ley 13/2003, de 23 de mayo, de concesión de obra pública, añade, como consecuencia de la calificación como contrato administrativo típico de la que goza este contrato, un Título V al Libro II del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (arts. 220 a 266), en el que se contienen elementos muy novedosos por lo que a este ámbito de las obras en general y de las obras urbanizadoras en particular se refiere, lo cual ha supuesto un notable impulso en la utilización de estas novedosas fórmulas de financiación privada de inversiones públicas en la prestación de los servicios públicos en las que las empresas privadas se resarcen de su inversión a través de la concesión de la explotación del servicio durante un determinado período de tiempo. En definitiva, el contrato de concesión de obra pública supone un mestizaje entre el contrato de obra tradicional y el de servicio público de toda la vida, pero con mayor libertad en cuanto a la financiación de la obra por parte de la empresa concesionaria.

10. El modelo del Agente Urbanizador nace con la aprobación de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística. Su inspirador es el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, Luciano Parejo Alfonso, quien ha incorporado el modelo, con evoluciones y matices, a otras legislaciones autonómicas.

11. La citada Sentencia se dicta como consecuencia de dos cuestiones prejudiciales de interpretación planteadas por el Tribunal Administrativo Regional de Lombardía (el equivalente a nuestro TSJ) respecto de la Directiva 93/37/CEE en relación a la impugnación de la adjudicación directa de las obras de reforma del Teatro Lírico de la Scala de Milán que hace el Comune di Milano (el Ayuntamiento de Milán) a favor de una empresa filial de Pirelli. El número de asunto es el C-399/98. El Tribunal de Justicia de la Unión en dicha Sentencia declara contrario al Derecho comunitario dicha adjudicación directa por contravenir el principio comunitario más importante en materia de contratación pública, cual es el de la libre concurrencia.

sociales. El objetivo del modelo es que el suelo apto para urbanizar que así haya sido declarado por el planeamiento urbanístico no quede retenido por sus propietarios con fines especulativos, sino que se promueva para favorecer una mayor oferta en el mercado y abaratar así el componente que más influencia tiene en el precio final de una vivienda. El sistema funciona de manera diversa en las distintas Comunidades Autónomas que lo han incorporado a su legislación urbanística. En algunas, como Valencia o Castilla-La Mancha, éste es el único sistema de gestión urbanística, sin que se pueda aplicar ningún otro. En otras, el modelo del Agente convive con otros sistemas de gestión, y en otros sólo se puede acudir a él de manera subsidiaria, como es el caso madrileño. En todos los supuestos, es digno de destacar las amplias facultades concedidas al Agente, que se convierte en el impulsor de todo el proceso al tener la condición de beneficiario de la expropiación en el supuesto de que no sea el propietario de ese suelo y éste haya tenido que ser expropiado. Estas enormes potestades han sido objeto de crítica por parte de la doctrina mayoritaria, que ha dudado de la propia constitucionalidad del modelo por atacar al núcleo básico del derecho de propiedad constitucionalmente reconocido en el artículo 33. A pesar de reconocer la constitucionalidad del modelo del Agente, no debemos olvidarnos de los problemas que su aplicación práctica está suponiendo, problemas que no podemos desarrollar aquí por sobrepasar el objetivo de este trabajo.

#### 4.5. *Planes o Programas Conjuntos*

Los Planes y Programas Conjuntos se introducen en nuestro ordenamiento jurídico por la modificación a la LAP que opera la Ley 4/1999, de 13 de enero. Esta norma otorga una nueva redacción al artículo 7 de la LAP, pasando el contenido del antiguo artículo 7 a ser el actual apartado 5 del artículo 6 que ya hemos analizado. Esta técnica ya había sido utilizada en el caso de competencias concurrentes como forma de fortalecer el principio de colaboración en las relaciones interadministrativas. De hecho, la referencia inicial que encontramos en el citado precepto es bastante significativa y está efectuada al ámbito de las competencias concurrentes en su apartado primero. Recordemos que son las competencias concurrentes las que más problemas dan a la hora del ejercicio de potestades de los sectores sobre los que operan, ya que el deslinde es notablemente compli-

cado de precisar *a priori* y mediante la utilización de esta técnica de concertación se consigue avanzar en esa línea de deslinde de actividades a realizar por cada una de las Administraciones competentes para la consecución de objetivos comunes y necesarios para los intereses generales.

Quizás sea el apartado 2 de este artículo 7 de la LAP el que mejor describa o dibuje los Planes y Programas Conjuntos. En él se pone claramente de manifiesto que ésta técnica está supeditada a las Conferencias Sectoriales, la gran macrotécnica de las relaciones interadministrativas, como estamos viendo. En efecto, el citado apartado establece que «...corresponde a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica». El apartado siguiente nos explica que la citada iniciativa debe quedar reflejada en un Acuerdo de Conferencia Sectorial, que será el que especifique los elementos esenciales del mismo, a saber:

- Los objetivos de interés común a cumplir.
- Las actuaciones a desarrollar por cada Administración.
- Las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración.
- Los compromisos de aportación de recursos financieros.
- La duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.

Por su parte, el apartado 4 del precepto subraya una cuestión relevante que ya ha sido puesta de manifiesto aquí con anterioridad. Es el hecho de que el Acuerdo de Conferencia Sectorial por el que se apruebe la elaboración de un Plan o Programa Conjunto en un determinado ámbito sectorial podrá ser completado mediante Convenios de Colaboración celebrados bilateralmente por el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas suscriptoras de dicho Acuerdo. Hay que añadir a lo dicho por ese apartado que esta posibilidad está referida a todos los Acuerdos o Convenios de Conferencia Sectorial y no sólo a aquellos en que se decida elaborar un Plan o Programa Conjunto.

Por último, el apartado 5 recuerda la obligación de que los Acuerdos de Conferencia Sectorial por los que se decide elaborar un Plan o Programa Conjunto se publiquen en los Boletines Oficiales de las Administraciones intervinientes.

Por lo que al ámbito urbanístico específicamente se refiere, la valoración que de la utilización de esta interesante técnica cabe efectuar es francamente negativa. Cabe recordar que, al ser el urbanismo una materia «concurrente», la utilización de estos Planes y Programas Conjuntos se nos antoja un instrumento que serviría para tratar de solventar algunos de los problemas que en el ejercicio de competencias en la materia por parte de las distintas Administraciones competentes se producen. En este sentido y para refrendar la crítica que se acaba de formular es necesario hacer referencia de nuevo a la Conferencia Sectorial que en materia urbanística-suelo-vivienda tuvo lugar en los meses de diciembre de 2002 y enero de 2003. El Acuerdo al que allí se llegó no contenía referencia alguna a la elaboración de Plan o Programa Conjunto en este ámbito, como digo, tan necesitado de una mayor armonía en el ejercicio de competencias por parte de todos los Entes con capacidad para ejercerlas<sup>12</sup>. La decepción general por la limitación del Acuerdo, tanto desde el punto de vista objetivo por el número de puntos incluidos en el mismo como desde el punto de vista subjetivo por no haber sido firmado por todas las Administraciones intervinientes, se hace todavía mayor cuando se observa que se pierde una buena oportunidad para elaborar unos criterios firmes y más vinculados que los firmados a través de la utilización de una técnica que venía que ni al pelo para este ámbito como era un Plan o Programa Conjunto. El problema, como tantas otras veces sucede, es la falta de miras y de voluntad política para poder acometer una labor que hubiese sido muy beneficiosa para el conjunto de los ciudadanos.

---

12. El citado Acuerdo, al que ya se ha hecho alusión en otro apartado de este trabajo, se firmó el día 22 de enero de 2003 y en él se contemplan cinco puntos concretos: 1. Modificación de algunos puntos de la legislación estatal en materia de suelo, contenida en la Ley 6/1998, de 13 de abril, referidos a la clasificación del suelo (especialmente el no urbanizable) y el régimen de valoraciones; 2. Mejora de la normativa estatal en materia de vivienda, con la modificación del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, por el que se aprueba el Plan de Vivienda 2002-2005, estableciendo la posibilidad de subir el precio del módulo para los municipios singulares, flexibilizando el cálculo y adaptándose mejor a las especialidades de cada uno de ellos; 3. Establecimiento de nuevos criterios y más sólidos por lo que a la enajenación del suelo público se refiere, premiando a la hora de la adjudicación las iniciativas que contemplen la construcción de viviendas de protección oficial y, por ende, estableciendo como forma de adjudicación el concurso y no la subasta; 4. Agilización de los procesos de transformación del suelo, con modificación de los procedimientos aplicables a los mismos; y 5. Otras iniciativas que permanecerían en estudio, tales como la rebaja de los aranceles de los Notarios y de los Registradores o la mejora de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios.



#### 4.6. Gerencias

Las Gerencias son aparatos burocráticos de los que se dotan las Administraciones Públicas, normalmente las locales, para gestionar una determinada materia muy compleja desde el punto de vista técnico de una manera más autónoma, pero sin perder la Corporación el control total sobre la misma. El ejemplo paradigmático de este tipo de Gerencias son las Gerencias de Urbanismo que las Entidades Locales de municipios grandes crean para la gestión urbanística cotidiana de forma más eficaz por medio de este órgano especializado. Estas Gerencias, normalmente, no gozan de personalidad jurídica propia y están conectadas al aparato burocrático principal de la organización local a través de las respectivas Concejalías sectoriales. En el caso del urbanismo, la Concejalía de Urbanismo. En este sentido, la creación de una Gerencia de Urbanismo es considerada como una de las formas de gestión directa de los servicios públicos, tanto si se opta por dotarla de personalidad propia como si no. A pesar de que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre <sup>13</sup>, introduce una sensible modificación en cuanto a las formas de prestación de los servicios públicos por parte de las Entidades Locales que influye en la redacción del artículo 85 de la LBRL, esta modificación no afecta a la forma de gestión a través de una Gerencia, pues ésta sigue quedando encuadrada dentro de las formas de gestión directa por la propia Entidad Local, reguladas actualmente en el artículo 85.2.A).a) (si no tiene personalidad jurídica) y b) (si tiene personalidad jurídica y, por ende, se constituye en forma de Organismo Autónomo Local) de la citada norma <sup>14</sup>.

---

13. Esta norma se dicta como consecuencia de un nuevo impulso en el proceso de segunda descentralización territorial a favor de las Entidades Locales, una vez que se creía (sic) completado el primer proceso de transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, en lo que se ha dado en denominar «pacto local» y tiene por objeto ampliar la esfera de competencias de las Entidades Locales sobre algunas materias en las que tienen intereses propios claramente afectados y la reorganización de las mismas, con un mayor grado de flexibilización en atención a las especiales características de cada municipio, ya que no es lo mismo ni, por ende, tiene las mismas preocupaciones y necesidades el municipio de Madrid que el de Talavera de la Vera (Cáceres).

14. La modificación introducida por la Ley 57/2003 en materia de prestación de servicios por parte de las Entidades Locales se refiere, en las formas de gestión directa, a la adaptación al ámbito local de lo establecido en el Título III de la LOFAGE, es

Por lo que al ámbito urbanístico se refiere, la posibilidad de utilizar Gerencias para la gestión urbanística se regula en los artículos 15 a 20 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 agosto.

#### 4.7. *Mancomunidades y Agrupaciones Urbanísticas*

Las Mancomunidades son, en términos generales, Entidades Locales no básicas de las contempladas en el artículo 3.2.d) de la LBRL<sup>15</sup>. La proliferación en la constitución de Mancomunidades de Municipios se produce tras la aprobación de la LBRL y está motivada en buena medida en una previsión contenida en el artículo 26 de dicha norma, que establece la obligatoriedad para todos los Municipios de prestar una serie de servicios básicos para la comunidad vecinal. En efecto, el artículo 26 de la LBRL dice literalmente que «los Municipios **por sí o asociados deberán** prestar, **en todo caso**, los siguientes servicios:». Posteriormente, el precepto establece una escala de menos a más servicios de prestación obligatoria atendiendo al número de habitantes del Municipio. Pues bien, para los Municipios grandes como Madrid no supone ningún problema la prestación de estos servicios debido a los recursos personales y materiales con los que cuenta. Sin embargo, para los Municipios pequeños la imposición de una carga de esta naturaleza supone un esfuerzo que no

---

decir, la reorganización de los Organismos Públicos locales a través del reconocimiento de la posibilidad de que presten sus servicios mediante Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales (EPE's) locales. Asimismo, por lo que a la gestión indirecta se refiere, existe una remisión a las distintas formas de gestión indirecta enumeradas con carácter general para todas las Administraciones, al ser un precepto de carácter básico conforme a su disposición final primera, por el artículo 156 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

15. Las Entidades Locales básicas son el Municipio, la Provincia y la Isla, de acuerdo con el artículo 3.1 de la LBRL. Las diferencias entre Entidades Locales básicas y no básicas, sin entrar en mayores profundidades en este momento, se centran en dos aspectos: el carácter natural de las primeras frente al carácter artificial de las segundas en cuanto a su composición, y las competencias genéricas para todo tipo de asuntos que ostentan las primeras frente a las funciones estrictamente específicas para los fines que son creadas de las segundas, que, precisamente, nunca pueden ser creadas para ejercer competencias generales, pues si así fuera lo que se estaría realizando es una agrupación de Entidades Locales básicas y el procedimiento para proceder a dicha agrupación es otro.

pueden afrontar en condiciones mínimamente razonables por sí solos debido a su escasez de recursos. Consciente de ello, el legislador deja una puerta abierta a la asociación de estos Municipios en Mancomunidades para aunar esfuerzos en la prestación de estos servicios. Por ejemplo, será más económico para estos Municipios si entre todos compran un camión de la basura que recoja lo que hoy se denominan muy finamente residuos sólidos urbanos a una hora determinada cada día en cada uno de estos Municipios que si tienen que comprar cada uno de ellos por separado un camión de la basura.

Algo similar sucede en el ámbito urbanístico. El urbanismo hoy en día se ha convertido en una materia tan compleja que necesita de verdaderos especialistas para poder ser gestionada, por lo que muchos Municipios han optado por ceder parte de sus competencias urbanísticas a las Mancomunidades en las que están agrupados, contratando personal especializado, técnicos urbanistas, por ejemplo, que asesoren en la gestión de dichas competencias, tanto desde el punto de vista del planeamiento como de la gestión urbanística. Lógicamente, dicha cesión de competencias tiene que estar recogida en los Estatutos de la Mancomunidad, que es la norma básica que regulará la vida jurídica de la misma.

Desde el punto de vista de la gestión urbanística, la posibilidad de ceder estas competencias por parte de las Entidades Locales a las Mancomunidades está recogida en el artículo 9 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 agosto. Dicha norma dedica los artículos 9 a 11 a esta cuestión, contemplando tanto la figura de la Mancomunidad como la de la Agrupación, incluso forzosa, de Municipios para la gestión conjunta del urbanismo, en el supuesto de que dichos Municipios no estén mancomunados. Destaca en la regulación que efectúa el Reglamento de Gestión el importante papel que se atribuye a la Diputación Provincial correspondiente como entidad impulsora de este tipo de cooperación en materia urbanística. Asimismo, el Reglamento de Gestión establece claramente en el artículo 10 que las Mancomunidades pueden tener competencias urbanísticas tanto para el planeamiento como para la Gestión, y que los Municipios pueden ceder a éstas o a las Agrupaciones urbanísticas, en su caso, tanto la titularidad como el mero ejercicio de competencias urbanísticas.

En la actualidad, esta fórmula de ceder bien la titularidad bien el mero ejercicio de las competencias urbanísticas a favor de las Mancomunidades está siendo muy utilizada por los Municipios peque-

ños, quienes ven aliviada la dura tarea de la gestión cotidiana de una materia tan dificultosa y problemática, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista político. Desde este último punto de vista, la cesión de competencias urbanísticas a las Mancomunidades libera de presión en Municipios muy pequeños, donde la cercanía al ciudadano es total, a las autoridades del mismo, quienes se pueden escudar en la Mancomunidad para la denegación o autorización, según los casos, de según qué licencias problemáticas.

#### 4.8. *Entidades Urbanísticas Colaboradoras*

Las Entidades Urbanísticas Colaboradoras son, sin duda, dentro de todas las figuras que se han analizado, las que tienen un componente más típicamente urbanístico, como por otra parte el nombre deja entrever. No encontramos más menciones a las mismas que en las normas urbanísticas. Es concretamente el Reglamento de Gestión el que les dedica mayor atención, regulándolas en los artículos 24 a 30.

El artículo 24.2 del Reglamento de Gestión se encarga de enumerarlas. Tienen la consideración de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, conforme a dicho apartado las siguientes:

- Las Juntas de Compensación (que son las que realizan la gestión urbanística en el sistema de compensación).
- Las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación.
- Las Entidades de conservación (que son las que se crean cuando existe la obligación de que los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación conserven las obras de urbanización) <sup>16</sup>.

---

16. Sobre las Entidades de conservación, que son las que mayor dificultad pueden presentar en cuanto a su comprensión, ya que las otras dos está claro que se utilizarán dependiendo de que el sistema de gestión elegido sea el de compensación o el de cooperación, téngase en cuenta que el artículo 25.3 del Reglamento de Gestión establece que «será obligatoria la constitución de una Entidad de conservación siempre que el deber de conservación de las obras de urbanización recaiga sobre los propietarios comprendidos en un polígono o unidad de actuación urbanística en virtud de las determinaciones del Plan de ordenación o bases del programa de actuación urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales. En tales supuestos, la pertenencia a la Entidad de conservación será obligatoria para todos los propietarios

La naturaleza jurídica de estas Entidades Urbanísticas Colaboradoras es administrativa, tal y como establece el artículo 26.1 del Reglamento de Gestión y las mismas están sometidas al control por parte de la Administración actuante, quien, como manifestación más intensa de ese control, deberá ser la que apruebe su constitución, sus Estatutos, así como la modificación de estos e, incluso, su disolución.

La constitución de este tipo de Entidades, una vez aprobadas por la Administración actuante, debe inscribirse en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, dependiente hoy de las Comunidades Autónomas.

El desarrollo más prolijo de estas previsiones generales, que respecto de las Entidades Urbanísticas Colaboradoras se contiene en los artículos 24 a 30 analizados, lo encontramos en los artículos 157 a 193, que son los preceptos que desarrollan las previsiones respecto de los sistemas de compensación y cooperación, a los que la creación de este tipo de entidades está tan ligada.

En definitiva, las Entidades Urbanísticas Colaboradoras son las entidades sobre las que recae el peso de la gestión urbanística y convierte así a los propietarios particulares en empresarios urbanísticos, lo que ha sido muy criticado por parte de la Doctrina y ha sido el motivo principal que ha dado lugar a la aparición de la figura del Agente Urbanizador, auténtico empresario profesional de esto y que sí cuenta con los medios personales y materiales para llevar a cabo la transformación urbanística por sí solo. No es objeto del presente trabajo analizar los problemas que plantea uno y otro modelo de gestión, el tradicional y el más reciente del Agente Urbanizador surgido en la Ley valenciana 6/1994. Conscientes de ir contracorriente actualmente en este pensamiento, sólo apuntaremos que el modelo del Agente Urbanizador no es la panacea de la gestión y provoca notables inconvenientes en cuanto a su aplicación práctica, amén de no haber resuelto de manera eficaz ninguno de los problemas planteados por el urbanismo en nuestros días, mucho menos el de la especulación, objetivo para el que fue primordialmente concebido.

---

comprendidos en su ámbito territorial». Asimismo, el apartado anterior, es decir, el 25.2 del Reglamento de Gestión establece que «las Entidades de conservación de las obras de urbanización podrán constituirse como consecuencia de la transformación de alguna Entidad preexistente de las enunciadas en el número anterior o, específicamente para dichos fines sin que previamente se haya constituido una Entidad para la ejecución de las obras de urbanización».

## V. CONCLUSIONES

- La relevancia de la concertación administrativa es un hecho evidente en nuestros días debido a la interrelación de las materias en el ejercicio de las competencias atribuidas a las Administraciones Públicas, lo que hace que en la inmensa mayoría de los casos las competencias tengan un carácter compartido o concurrente y se haga necesario acudir a estas técnicas como modo de anticiparse a los posibles conflictos que puedan surgir, es decir, al bisturí judicial.
- Se observa la necesidad de una mejora cualitativa y cuantitativa en cuanto a la utilización de estas técnicas por parte de nuestras Administraciones, las cuales no siempre actúan en este ámbito cumpliendo un principio esencial de las relaciones interadministrativas regulado a nivel legal, como es el principio de lealtad institucional. Y todo ello, a pesar de que es cierto que en los últimos años se ha potenciado mucho su uso, sobre todo a raíz del cambio en la concepción del ejercicio de competencias en materia de ordenación del territorio y del urbanismo que supuso la aprobación de la Ley valenciana 6/1994.
- Es manifiestamente mejorable la situación de las Entidades Locales en el mecanismo de relaciones interadministrativas, donde ostentan una posición de subordinación que no se corresponde con el espíritu constitucional y el modelo de Estado por el que nuestra Carta Magna apuesta.
- Se necesita una mayor creatividad en cuanto al ensayo de fórmulas de gestión y de concertación administrativa, tanto entre administraciones como con los particulares, con destierro del recurso a la rutina o a fórmulas que presentan claroscuros importantes como la del modelo urbanístico representado por el Agente Urbanizador, siendo interesante destacar las nuevas posibilidades que en este sentido se han abierto tras la entrada en vigor de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, del contrato de concesión de obras.
- La mayor y mejor utilización de estas técnicas de concertación administrativa tiene como resultado una mayor eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos al solucionarse los problemas *a priori* y no *a posteriori*. En definitiva, la concertación administrativa supone aplicar una medicina preventiva en la resolución de los conflictos sin que tenga que acudirse a la medicina paliativa que supone la utilización del bisturí judicial.