

El Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella: la superación del desgobierno organizado, normalización jurídica e integración en los planes de ordenación territorial

Ángel Sánchez Blanco

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga

Sumario: I. INTEGRACIÓN METODOLÓGICA DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE MARBELLA.—II. APORTACIONES MATERIALES Y PROCEDIMENTALES DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE MARBELLA. 1. Integración del municipio de Marbella en el Sistema Urbano Metropolitano y la proyección de la previsión de infraestructuras, equipamientos y objetivos para el planeamiento municipal por el POT de Andalucía y el POT de la Costa del Sol Occidental. 2. La primacía del Paisaje y la Singularidad Territorial, y la configuración del Sistema Ambiental y del Sistema de Espacios Libres del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella en el Sistema Ambiental del POT de la Costa del Sol Occidental. 3. La dotación y recuperación de los equipamientos colectivos como determinantes de la calidad de la vida urbana y la integración en esta metodología de la «necesidad objetiva y estratégica de intervenir en los procesos ilegales de edificación». 4. La precisa atención a las específicas alternativas urbanas de los núcleos tradicionales y del centro histórico de Marbella. 5. La configuración de un modelo económico y la integración en él de la política pública de vivienda.—III. LA VIABILIDAD DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE MARBELLA: LA COHERENTE INTEGRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS PREVISIONES DE LOS PLANES GENERALES Y DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, Y LA CONFIGURACIÓN DEL COMISIONADO PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COSTA DEL SOL.—IV. EL RESULTADO DE LA INTEGRACIÓN URBANA DE LOS MUNICIPIOS DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE MARBELLA EN UNA CIUDAD DE ESCALA TERRITORIAL ORDENADA Y ARTICULADA.

I. INTEGRACIÓN METODOLÓGICA DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE MARBELLA

Una primera y significativa aportación metodológica contiene el Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella¹: la normalización jurídica de las actuaciones jurídicas de un municipio que, por el determinismo del urbanismo

¹ El texto de referencia del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella elaborado por la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Junta de Andalucía en la Oficina de Planeamiento Urbanístico de Marbella y objeto de aprobación inicial por el Ayuntamiento de Marbella con fecha 19 de julio de 2007, puede consultarse en la Web del propio Ayuntamiento de Marbella: www.marbella.es/ayuntamiento/index

en la gestión de nuestras precarias instituciones municipales, ha operado durante quince años con un perfilado modelo de desgobierno organizado², que materializó, sin control, patologías jurídicas e institucionales en manifiesto conflicto con las exigencias del Estado de Derecho.

Singulariza el Plan el retorno a los procedimientos administrativos que formalizan en Derecho las actuaciones urbanísticas: objetiva actuaciones, integra los intereses comunitarios en las pretensiones individuales o en las iniciativas de las sociedades mercantiles regidas por el principio de igualdad, y recupera el eslabón perdido en lo que debió ser, y no fue, el control administrativo de las desviaciones municipales.

El Plan recupera la normalidad en la gestión municipal del territorio municipal y vuelve a confiar al ámbito del procedimiento administrativo y de las relaciones interadministrativas el diario hacer de las iniciativas y de la gestión urbanística, sustituye las mediáticas actuaciones penales, por procedimientos municipales y por la supervisión de los actos municipales por la Administración de la Comunidad Autónoma y de la Administración General del Estado.

En la ruptura de la supervisión de las actuaciones municipales por las Administraciones autonómica y central está el origen de las desviaciones, con un preciso punto de arranque en la consolidación de las patologías: la neutralización de la Secretaría Municipal mediante la estridente formula de conceder vacaciones al funcionario titular del Cuerpo de Habilitados Nacionales de Administración Local sin que el Ministerio de Administraciones Públicas, atendiera las reservas de legalidad expresadas por el Servicio Jurídico del Estado, y resolviera la nulidad del acto, con la consecuencia de obsequiar, al Alcalde vulnerador de la legalidad y constrictor de los derechos del funcionario afectado, con el beneficio de los años de retraso en la solución judicial de las pretensiones del funcionario recurrente. El cálculo en la demora de la pendencia judicial ha sido un factor estratégico y táctico del diseño del desgobierno en su metodología de operar con la política de hechos consumados para, al final, subvertir todos los principios y valores del derecho público mediante la nada ingenua alegación de derecho privado, singularizada en los derechos del adquirente de buena fe, y a esta metodología ha contribuido la no explicada actuación de sucesivos Gobernadores Civiles y sucesivos Subdelegados del Gobierno desatendiendo las advertencias de ilegalidad, no ya de la desactivada Secretaria municipal, sino de los Abogados del Estado del Servicio Jurídico del Estado en la Provincia de Málaga³.

² Con obligado recuerdo de la monografía del profesor Alejandro NIETO: *La organización del desgobierno*, Edit. Ariel, Barcelona 1984, y con una perspectiva complementaria: el apoderamiento político de la estructura pública al servicio instrumental de descarnados intereses privados.

³ La excepción es apreciable en la actividad de la Cámara de Cuentas de Andalucía y del Tribunal de Cuentas, con actuaciones que, en el caso de la Cámara de Cuentas de Andalucía han determinado condenas penales, como la del Juzgado número 8 de Málaga, S. 510/2002, en actuaciones contra el Presidente y Teniente de

La complementaria estrategia de difuminar la existencia del Plan aplicable, mediante la propuesta de un nuevo Plan, convalidador de todas las descontroladas actuaciones municipales y sin posibilidad de conseguir la aprobación de la Junta de Andalucía, mostró temporalmente su eficacia, consiguiendo la posposición de actuaciones de la Comunidad Autónoma y, propiciando la acumulación de demandas con el consecuente colapso de la, por definición, demorada, Jurisdicción Contencioso Administrativa⁴, con el mismo objetivo: consolidar inasimilables situaciones fácticas en clave de Derecho público y alegar los derechos del adquirente de buena fe en el último tramo mercantil inmobiliario.

El Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella de 2007 neutraliza las perversas estrategias y tácticas sintetizadas, mediante el retorno a un preciso Plan, con una precisa normativa, que permite retornar al Derecho Público, en garantía del Derecho Privado y de los valores de la seguridad jurídica, mediante la objetividad del procedimiento administrativo en el conjunto normativo de la ordenación del territorio y del urbanismo.

Una singular aportación incorpora el Plan de 2007: por primera vez, un plan de urbanismo se integra en previos instrumentos normativos de ordenación del territorio, en tardía coincidencia con la coherente formulación constitucional y estatutaria de la supeditación de los instrumentos urbanísticos a la ordenación del territorio y, también en tardía aplicación de los precisos instrumentos legislativos que articuló la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de Andalucía.

El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre⁵ y el Plan de Ordenación del Territorio de la

Alcalde de la Sociedad Municipal del Ayuntamiento de Marbella «Contratas 2000 S.L.», por negativa a la remisión de las cuentas de los ejercicios 1994-1997 a la Cámara de Cuentas de Andalucía e incomparecencia ante la correspondiente Comisión, calificadas, por los artículos 502 y 556 del Código Penal, como delitos contra las instituciones del Estado y que, en el caso de actuaciones del Tribunal de Cuentas en la fiscalización del Ayuntamiento de Marbella y de las sociedades mercantiles participadas correspondientes a los ejercicios 1990/1999, han determinado, por Auto de la Sala 3.^a de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 1/1346/1999, el rechazo de la pretensión de controlar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa las actuaciones del Tribunal de Cuentas realizadas sobre las cuentas del Ayuntamiento de Marbella para su sometimiento a la Comisión Mixta Congreso-Senado.

⁴ Solo diez de las licencias urbanísticas concedidas por el Ayuntamiento de Marbella, han sido declaradas nulas por Sentencia judicial firme y solo han sido ventisiete las Sentencias dictadas en primera instancia, en contraste con los trescientos noventa y un recursos contencioso administrativos formalizados por la Junta de Andalucía para impugnar licencias del Ayuntamiento de Marbella desde el año 1995. Datos aportados por el Director de la Oficina de Planeamiento Urbanístico de Marbella, El País 29 de agosto de 2006. El control de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía sobre las licencias concedidas por el Ayuntamiento de Marbella ha afectado a a tres mil trescienta cincuenta y cinco viviendas paralizadas, dos hoteles y diez centros comerciales, conjunto de promociones que han sido paralizadas, y a seis mil ochenta y cuatro viviendas, dos hoteles, dos centros comerciales y tres estaciones de servicio cuyo inicio de construcción ha sido impedido. PGOU cit., pág. 583.

⁵ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 29 de diciembre de 2006.

Costa del Sol Occidental, aprobado por Decreto 142/2006, de 18 de julio⁶, son los instrumentos normativos supraordenados al Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella, con directa incidencia en sus componentes cualitativos; se quiebra la dinámica de que el urbanismo sea el resultado de la decisión de 8000 municipios si se considera la óptica estatal, o de 800 municipios si se opera en el ámbito autonómico de Andalucía, con la consecuencia, entre otras, de una competencia a la baja de los municipios en relación con la maximización de los márgenes de los promotores inmobiliarios, y se quiebra, también, el contrasentido de la mutua y conciente ignorancia entre sí de los ayuntamientos limítrofes, en detrimento de unos ciudadanos que dejan de ser vecinos de un municipio para moverse en su quehacer diario en el ámbito intermunicipal de los municipios de la comarca o del área metropolitana, en cuyos municipios descansan, trabajan, reciben prestaciones, gestionan servicios, o se divierten y relacionan, sin reparar en que cada una de esas actividades, en su secuencia diaria, tienen como referencia distintos términos municipales.

La recuperación de un ordenado sistema de fuentes normativas y de coherentes instrumentos de programación, en respuesta a las manifiestas perturbaciones de un mercado que no ha sido un afortunado ordenador de decisiones, tiene la feliz coincidencia de la integración en el Plan de las aportaciones de la nueva Ley de Suelo de 2007, con la positivización del suelo rural, y el control de la dinámica calificadora de suelo urbanizable que deja de estar al albur de los ocho centenares de alcaldías del territorio andaluz, e integra las premisas de ordenación territorial europeas, que marcó, en el Torremolinos de 1983, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, con secuencia en Directivas y Planes ambientales, en los valiosos informes generales del Comité de las Regiones, del Comité Económico y Social, y los informes generales del Parlamento Europeo, con síntesis en la Estrategia Europea de Ordenación del Territorio, conjunto de claves comunitarias que no permite ignorar los específicos informes del Parlamento Europeo destinados al urbanismo español⁷.

La aportación fundamental del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella, sintetizada en ser el instrumento procedimental que debe reconducir

⁶ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 9 de octubre de 2006. El desfase temporal en la aprobación del instrumento jerárquico superior tiene causa en la intervención parlamentaria en la convalidación del POT de Andalucía.

⁷ Resolución del Parlamento Europeo 07/12/2005, Ponente: Janelly Fourtou — A6-0382/2005 y la posterior Resolución 21/06/2007, Ponentes Marcin Libicki y Maichael Cashman, con denuncia por la Comisión de la Ley Urbanística Valenciana ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y alerta de los eurodiputados sobre la «codicia» del urbanismo español, incidencia supranacional que tiene complemento en la misión oficial en España del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, para verificar la situación del derecho a la vivienda en el país, visita realizada en noviembre de 2006, con presentación de recomendaciones al Gobierno de España sobre precio de vivienda, previsible crisis inmobiliaria y consecuencias sobre estructura y vida familiar, y con presentación de informe al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, visita, recomendaciones e informe que muestran la atípica situación del urbanismo y de la vivienda en España.

las patologías municipales que han instrumentalizado al municipio en función de unas prácticas urbanísticas — susceptibles de calificación penal pero que no van a poder ofrecer la adecuada compensación material a los perjuicios comunitarios que han producido — tienen secuencia en sus específicas aportaciones para materializar principios expresados en los Planes de Ordenación del Territorio mediante la efectiva articulación de las relaciones interadministrativas en el específico ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo.

II. APORTACIONES MATERIALES Y PROCEDIMENTALES DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE MARBELLA

1. Integración del municipio de Marbella en el Sistema Urbano Metropolitano y la proyección de la previsión de infraestructuras, equipamientos y objetivos para el planeamiento municipal por el POT de Andalucía y el POT de la Costa del Sol Occidental

El Plan opera con una realidad socioeconómica en la que está integrada el municipio de Marbella y que, a su vez, integra al municipio de Marbella en los municipios de Benahavis, Casares, Estepona, Fuengirola, Istán, Manilva, Mijas, Ojen, como partes de un conjunto de relaciones sociales y económicas que definen un área metropolitana compuesta, conforme a la evaluación que realiza el POT de la Costa del Sol Occidental, por: 331.415 vecinos, 700.000 residentes estables y 1.000.000 de flotantes (sic)⁸, conjunto de 2.000.000 de habitantes que interactúan sobre un espacio territorial intermunicipal sin preguntarse sobre donde están los límites territoriales de cada uno de los municipios y que utilizan infraestructuras y servicios comunes al conjunto de municipios.

Las cifras reseñadas de personas en tránsito por la metrópoli de la Costa del Sol Occidental requieren para poder realizar razonablemente sus movimientos, la readecuación de los recursos urbanos, de las infraestructuras, de los equipamientos y el respeto y puesta en valor de sus características paisajística y ambientales, paradigma que identifica el principal factor de atracción de los municipios de la Costa del Sol, y que el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental considera seriamente mermada por el inadecuado desarrollo urbanístico del conjunto de los municipios⁹.

Con acierto el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental define el conjunto formado por los diez municipios como una aglomera-

⁸ PGOU cit., pág. 301.

⁹ PGOU cit., pág. 301.

ción urbana en transformación hacia lo que califica como un «conjunto de ciudades próximas, interdependientes y desestructuradas» que tienen que llegar a vertebrarse en «una ciudad territorial ordenada y articulada en sus distintas partes» cuyo desarrollo urbano, equilibrado en sus distintos parámetros de crecimiento, ambientales y de infraestructuras, «no puede ser una simple yuxtaposición de las unidades urbanas preexistentes, sino un crecimiento urbano ordenado y sostenible del conjunto»¹⁰.

En función de este resultado que el Plan califica como «un nuevo modelo urbanístico»¹¹, precisa el concepto, genérico, de «ciudad territorial», con el específico calificativo de «ciudad turística territorial», y agrega la determinante propuesta de «reordenación y consolidación de los espacios intersticiales de la trama urbana», con la finalidad de conseguir «conformar su estructura y su continuidad espaciales y viarias». Esta atención al sistema de movilidad tiene complemento en la propuesta de intervenciones estructurantes, como componentes de la ordenación que singulariza los espacios protegidos que califica como Sistema Verde Estructurante. Propuestas orientadas por el objetivo de corrección del severo diagnóstico de la situación a transformar, con desequilibrios y disfunciones que el Plan identifica como evidentes y que se expresan en: saturación, con el efecto de incomodidades y malas condiciones de habitabilidad; reducción de la calidad paisajística, en general y del paisaje urbano en particular, y una disminución, como resultado, del atractivo turístico fehacientemente registrado en los indicadores de competitividad¹².

La muestra más elocuente de las aportaciones del POT de Andalucía y del POT de la Costa del Sol Occidental a los municipios de su actual aglomeración metropolitana está materializada en los calificados como Corredor Ferroviario y Viario Estructurante, alternativas al colapsado transporte individual que se proponen la readecuación de los recursos urbanos del conjunto intermunicipal, a optimizar los recursos territoriales, y a mejorar las condiciones de vida y bienestar de vecinos, residentes estables y «flotantes», con especial incidencia en el municipio de Marbella, en su condición de cabecera metropolitana y área territorial más afectada por factores de deterioro.

La condición de gran infraestructura del Corredor Ferroviario coexiste con las previsiones urbanizadoras a ella afectas, con pautas de equipamiento territorial, en lo que se califican como Áreas de Nueva Centralidad y Oportunidad, localizadas en los puntos de acceso internodal del Corredor, referencia determinante para su financiación y para aportar la necesaria coherencia al conjunto intermunicipal, y mediante la concreción de esta importante infraestructura, se definen en el POT las alternativas infraestructurales que definen

¹⁰ PGOU cit., pag. 303

¹¹ PGOU cit., pág. 303.

¹² PGOU cit., pág. 303.

este tipo de Planes y que avalan la supraordenación a los planes urbanísticos por efecto funcional de la aportación de coherencia a los requerimientos de prestaciones que demanda el proceso urbanizador en el conjunto del sistema intermunicipal.

Las previsiones del POT de Andalucía y del POT de la Costa del Sol Occidental contribuyen a la coherente integración de los 117 Km² del territorio municipal de Marbella en los 941 Km² de los diez municipios que interaccionan en sus relaciones socioeconómicas en un Sistema Urbano Metropolitano, integrador de las relaciones y vínculos intermunicipales y potenciador de la dinámica de la sociedad metropolitana al aportarle como resultado de las previsiones del Plan, accesibilidad al trabajo, a los servicios y a los equipamientos mediante soluciones a la crisis de infraestructuras¹³, al estrangulamiento de la movilidad, a los déficits de equipamiento, en particular en sanidad y educación, y a la inexistencia de un sistema de espacios libres públicos¹⁴. Conjunción de necesidades y perspectivas de los diez municipios que implica la necesaria integración de la orientación y el control de los procesos urbanísticos y la determinación por los POT de los objetivos de los planes urbanísticos municipales¹⁵, con la consecuencia de producir una coherente interacción entre los instrumentos de ordenación territorial y los instrumentos urbanísticos, para materializar la ordenación metropolitana.

El resultado de la interacción del PGOU de Marbella con los POT de Andalucía y Costa del Sol Occidental, tiene síntesis en la coherencia urbana del conjunto intermunicipal de los diez municipios metropolitanos de Marbella, con la superación de los severos condicionantes estructurales derivados de la poco inteligente dinámica privatista de diseñar perversas urbanizaciones auto-

¹³ PGOU cit., pág. 506.

¹⁴ PGOU cit., pág. 10.

¹⁵ Con las premisas de sostenibilidad, calidad de vida e integración local, es priorizado el modelo de «ciudad compacta, funcional y diversificada» con el objetivo de evitar los procesos de expansión indiscriminada y el consumo no razonable de recursos naturales. Modelo de ciudad que opera con el principio de «orden metropolitano que evite los procesos indiscriminados de crecimiento, que preserve y ponga en valor sus recursos territoriales, naturales y culturales y que salvaguarde la identidad y los valores urbanos de cada una de las poblaciones que integran el área metropolitana. Modelo de ciudad que agrega: la ordenación de las áreas turísticas especializadas del litoral, mediante la diversificación funcional, la mejora de la oferta turística más allá del uso residencial y una sustancial reconducción de las condiciones ambientales; la atención especial a los valores propios del urbanismo en las ciudades medias; la consideración particularizada de los procesos de urbanización de los asentamientos rurales y su correcta integración en el medio natural y en el paisaje; la incorporación de la dimensión en el crecimiento, propiciada por los principios del POT de no permitir crecimientos mayores del 40% del suelo urbano existente y del 30% de la población, con la determinación por el POT subregional de los criterios de aplicación; la determinación de los usos urbanos de equipamientos, zonas verdes y espacios libres, actividades productivas, comerciales, de ocio y turismo; la mejora de la movilidad con sistema de gestión coherentes con la ordenación del territorio y elaboración de planes de transporte metropolitano; la incorporación del valor de integración social en el espacio urbano mediante medidas específicas en vivienda y equipamientos sociales, y la mejora en el balance ecológico de las áreas urbanas, con incorporación de eficiencia en la gestión de los ciclos de energía, agua y residuos sólidos. PGOU cit., págs. 310-311.

suficientes de «candados» y «cerrados», marcadas por la voluntad de conectar cada una de ellas consigo misma, en menosprecio de la metodología anglosajona de la necesaria particularización y vertebración del «common» y en elusión de los coherentes principios de nuestro derecho histórico, predeterminado por el respeto de los recursos naturales y los espacios y bienes de uso público y servicio público, restringidos, en la desviada práctica de «cerrados» y «candados» a la conexión umbilical de la carretera nacional o de la autopista, con la consecuente invalidación de tramas ordenadas jerarquizadoras del viario

2. La primacía del Paisaje y la Singularidad Territorial, y la configuración del Sistema Ambiental y del Sistema de Espacios Libres del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella en el Sistema Ambiental del POT de la Costa del Sol Occidental

El POT de Andalucía dispone la elaboración de un Programa Regional del Paisaje con proyección en cada ámbito territorial de Andalucía, que incorpora el Paisaje en la planificación urbanística y territorial, y que integra el Paisaje en las infraestructuras y en los planes y programas con incidencia territorial, y que presta especial atención al desarrollo rural y agroambiental (19). En desarrollo de estas determinaciones, el POT de la Costa del Sol Occidental, integra en sus objetivos la potenciación de los recursos paisajísticos, con especial atención al Sistema de Espacios Libres¹⁶.

En coherente secuencia, el Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella, incorpora un pormenorizado tratamiento del Paisaje como recurso natural, y socioeconómico por cumplir las condiciones de utilidad y escasez y como factor vinculado a la ordenación del territorio y a la identidad cultural, que desglasa en tipologías, que enmarcan su pormenorizado diagnóstico ambiental¹⁷.

La atención al Paisaje en el Plan agrega el componente alternativo de la corrección de la calificada como «Banalización del Paisaje» como síntesis conceptual de una dinámica inmobiliaria, objeto de una rotunda valoración negativa por el Plan en sus efectos antiestéticos¹⁸, y que no ha sido consciente del valor económico de la singularidad paisajística y, por ello, de los detrimentos económicos que implica su trivialización.

El Plan integra las Zonas Protegidas previstas por el POT: paisajes, corredor litoral, parques fluviales, montes públicos, vías pecuarias, Lugares de Interés Comunitario y, de modo complementario, define las Tipologías Ambientales

¹⁶ PGOU cit., pág. 312.

¹⁷ PGOU cit., págs. 147-154.

¹⁸ PGOU cit., pág. 507.

Protegidas: parcelas de suelo con vegetación arbórea y arbustiva diversa, rodales de pinar, parcelas sueltas de cultivo, embalses como sistema generales vinculados al dominio público hidráulico, campos de golf, rodales de eucalipto, que integra en el Sistema Ambiental del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella¹⁹.

Llama la atención la integración de los embalses y campos de golf en las tipologías ambientales del Plan y, en particular, las precisiones sobre la consideración de determinados campos de golf como bienes de interés cultural²⁰, al apreciar la calidad de sus diseños y equipamientos, como muestra de la armónica acción antrópica en el medio natural contribuyendo a su cualificación, incorporación y valoraciones que no son óbices para constatar que, el conjunto de campos de golf, son un referente en el consumo indiscriminado de territorio y su uso está restringido a los ocupantes de las correlativas urbanizaciones²¹, perspectiva que tiene complemento en la regulación por la Junta de Andalucía de la construcción de nuevos campos de golf²².

No hay precisiones en el Plan sobre los embalses más allá de la ampliación del más significativo por su mayor capacidad y como alternativa al incremento de las reservas de agua, que interaccionan con la desalación y los condicionantes energéticos de la planta construida y de la proyectada²³.

La diagnosis del Sistema Ambiental que realiza el Plan, permite apreciar la recuperación de las previsiones de las Leyes de Costas, Aguas, de Espacios Naturales, de Vías Pecuarias, de Patrimonio Histórico y de la Directiva Habitat, y condicionar, por fin, las actuaciones urbanísticas por las premisas de la previa delimitación del dominio público marítimo terrestre, del dominio público hidráulico, de las delimitaciones de espacios naturales, de las delimitaciones de los Lugares de Interés Comunitario, de los espacios delimitados por las distintas categorías de vías pecuarias y de los espacios histórico patrimoniales y arqueológicos.

A la primacía del Paisaje y a la materialización del Sistema Ambiental y de Espacios Libres, contribuyen las precisiones del Plan sobre la delimitación del Suelo No Urbanizable —el Suelo Rural, en afortunado concepto de la Ley de Suelo de 2007—, con determinaciones sobre los bordes de las Sierras y las tipologías, la distinción entre tratamiento común y protegido, y con la consecuencia de «absolutización de la norma de no edificación», cuando se particu-

¹⁹ PGOU cit., pág. 236-300.

²⁰ PGOU cit., págs 266-267.

²¹ PGOU cit., pág. 504.

²² Supeditados a los criterios del POT y Planes Subregionales de Ordenación del Territorio y con el control de la consideración de los Campos de Golf como excusa para la construcción de urbanizaciones. Decreto 43/2008.

²³ PGOU cit., págs. 240-247.

lariza la voluntad de preservación orientada a la conservación de los valores ecológicos, paisajísticos, agrícolas, forestales, de protección de arbolado, de protección arqueológica...²⁴.

3. La dotación y recuperación de los equipamientos colectivos como determinantes de la calidad de la vida urbana y la integración en esta metodología de la «necesidad objetiva y estratégica de intervenir en los procesos ilegales de edificación»

La recuperación de los patrimonios públicos perdidos por actuaciones en contra del Plan General de Ordenación Urbana de 1986, cuya vigencia se soslayó, con premeditación, es una incuestionable alternativa que tenía que ser asumida por el Plan que pretende la normalización jurídica de las actuaciones municipales de Marbella, y que está avalada por exigencias difíciles de relativizar. Los bienes de dominio público están fuera del comercio de los hombres, desde su enunciado en las Partidas hasta el preciso tenor literal del artículo 132 de nuestra constitución, sin poder omitir la descripción del artículo 338 del Código Civil de los bienes afectos al uso o servicio público y, por ello, calificados como de dominio público y segregados de los bienes calificados como de propiedad privada.

La obligada recuperación de los patrimonios públicos tiene el sólido fundamento de hacer retornar los bienes irregularmente desafectados a satisfacer los requerimientos de uso público, de servicio público o de fomento de la riqueza colectiva, que de ellos demanda la comunidad social y, por ello, los bienes objeto de apropiación privada tienen que ser reintegrados a los patrimonios públicos de los que nunca debieron ser segregados.

En el precedente e irrelativizable marco conceptual expuesto, las playas y dunas invadidas en contra de la delimitación del dominio público marítimo terrestre y de sus áreas de influencia que precisa la Ley de Costas, las superficies de dominio público hidráulico y las áreas de policía de cauces que establece la Ley de Aguas, las invasiones del dominio público de carreteras, autovías y travesías en detrimento de la funcionalidad del viario que establece la Ley de Carreteras, las plazas públicas invadidas por construcciones, las alineaciones del viario público rebasadas, los parques y jardines públicos anulados en su funcionalidad por edificaciones, tienen que ser reintegrados a los patrimonios colectivos, en respeto de las leyes mencionadas y de las previsiones del Código Civil.

En la recuperación para los patrimonios públicos de playas, dunas, ríos y arroyos, travesías, carreteras, plazas, parques, jardines y viario publico, está

²⁴ PGOU, pág. 725.

implicado el valor del parámetro calidad de vida de los ciudadanos, cuya consecución está supeditada a la específica funcionalidad de los bienes comunitarios reseñados, identificados con los bienes de uso público, y que tienen complemento en los también irrenunciables bienes afectos a servicios públicos en los que radica la calidad de vida del ciudadano del Estado social, que requiere recuperar los espacios públicos sustraídos a los servicios públicos de la educación, de la cultura y del deporte, al servicio público de la sanidad, al servicio público de centros asistenciales, a las dotaciones de equipamientos al servicio del abastecimiento o depuración de aguas, o de las prestaciones energéticas o de telecomunicaciones ..., ámbitos todos ellos menoscabados, sino anulados, en un irracional proceso de apropiación inmobiliaria de cualquier espacio libre, sin reparar en la funcionalidad de las calles, plazas, parques y jardines, colegios, servicios sanitarios, instalaciones culturales o deportivas, redes de abastecimiento, distribución o comunicación.

Los partícipes de esta dinámica, mediante relaciones bilaterales, entre los que detentaban la gestión urbanística municipal y los que, por propio interés, han asumido la promoción, bajo forma empresarial, de obras que han invalidado patrimonios públicos formal y materialmente fuera del comercio de los hombres, no pueden caer en el histrionismo de alegar el haber tenido que operar bajo imponderables que les hayan enajenado la autonomía de la voluntad, cuando concurre la circunstancia de que en municipios, no muy distantes, podían realizar las mismas tipologías de promoción urbanística en el marco de procedimientos administrativos normalizados. Comparativa en prácticas municipales, y en parámetros de sentido común, que anula también la posible alegación de buena fe por personas físicas y jurídicas operantes en el dinámico y bien informado mundo mercantil y que, por ello, obliga a operar, con la irrenunciable alternativa del Plan, de recuperar los patrimonios públicos, afectos a uso público, servicio público y fomento, que han sido objeto de intrusión privada.

La reducción, al límite, por el Plan, de la opción, traumática, de la demolición de las edificaciones ilegales a pesar de la gravedad de las infracciones²⁵, para ser sustituida por las compensaciones económicas que, en función del número y superficie de las viviendas corresponde a cada promoción ilegal²⁶, pa-

²⁵ PGOU cit., págs 585-712. Novecientos noventa y cinco fichas desglosan en el Plan los tipos de infracción: mayor edificabilidad y densidad, edificaciones privadas en terrenos de uso público, desglosados en estaciones libres, suelos rotacionales, sistemas general, sistema local, suelos rotacionales con carácter de sistema general y suelos rotacionales con carácter de sistema local; autorización en forma anticipada en procedimientos redistributivos de carácter integrado, de uso público o de uso privado, y edificaciones en suelo no urbanizable.

²⁶ Conforme a los datos del Plan y a las gestiones de la Oficina de Planeamiento Urbanístico de Marbella, son doscientos cincuenta promociones que, por construir al margen de la legalidad vigente tienen que ceder superficie de suelo al municipio, con la finalidad de compensar por las viviendas y por los locales de negocio construidos al margen de las previsiones del planeamiento urbanístico. La superficie total a ceder es de un millón ochocientos mil metros cuadrados de superficie, que deberán ser aportados por los promotores para poder legalizar las construcciones realizadas y su destino está establecido: dotaciones de zonas verdes,

rece haber situado el prorrateo de las cantidades compensatorias, que permitan rehacer los patrimonios públicos, en el ámbito de los adquirentes de viviendas con la exclusión de los promotores.

Es en los adquirentes de viviendas, nacionales, comunitarios y extranjeros, en los que ciertamente puede concurrir la adquisición de buena fe, con la apariencia de legalidad que le han prestado la intervención de agentes bancarios, asesores jurídicos y económicos, notarios, registradores, liquidaciones de tasas municipales, colegiales, autonómicas y centrales, sin poder olvidar informes jurídicos estandarizados sobre el valor del silencio positivo en el derecho administrativo español, pero esta proyección no puede relativizar las específicas responsabilidad de quien, como promotor, ha actuado a sabiendas de infringir la legalidad. Precisión, rotunda, que singulariza, en los promotores, la responsabilidad de subvenir a las dotaciones económicas que tienen que regenerar los patrimonios públicos perdidos por la colectividad social, y que requiere, de los gestores públicos, municipales y autonómicos, evitar que se instrumentalice a los ya suficientemente instrumentalizados adquirentes por las distorsiones del mercado especulativo de la promoción inmobiliaria. A los sensibles perjuicios, para ciudadanos de buena fe, no se pueden acumular más cargas económicas por efecto de la exoneración de los conspicuos promotores que han actuado en la ilegalidad y con sensibles beneficios, solo preconditionados por las *cuotas partes* previstas por y para los detentadores del organizado desgobierno municipal, e indefensos

equipamientos e infraestructuras. El número de viviendas afectadas por el procedimiento de regularización es de dieciocho mil y el número de viviendas que no admite legalización, por la ubicación de su construcción y por las incompatibilidades urbanísticas, demaniales y ambientales, es setecientos cincuenta y dos, integradas en catorce promociones. La regularización jurídica de los locales de negocio abiertos al público, ha generado la alternativa municipal de otorgamiento de licencia en precario, opción que ha generado la reacción de las asociaciones de comerciantes con alegación de competencia ilícita.

La legalización de las promociones inmobiliarias en el procedimiento de tramitación del Plan tiene el complemento de la suspensión de las Sentencias firmes de demolición por Auto del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, a petición en su día de la Comisión Gestora y con posterioridad de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, Las Sentencias afectadas son treinta y ocho y el Auto de suspensión atiende la petición de posponer la ejecución de las Sentencias al final de la tramitación y publicación del Plan con integración de los procedimientos de regularización de edificaciones. El Auto contribuye a subsanar los problemas generados por peticiones de responsabilidad al Ayuntamiento por inexecución de Sentencias que, en algún caso, han generado peticiones de imputación a las autoridades municipales por prevaricación

La actividades aseguradoras ha incidido en este ámbito y ha abierto un específico perfil ante la problemática de los derribos de edificaciones en Marbella. La aseguradora británica First Tittle ofrece pólizas que pueden compensar a sus asegurados con el valor de las viviendas que puedan ser demolidas, con unos requisitos que coinciden con la metodología del Plan: no acepta la aseguradora la formalización de pólizas en el caso de que la ilegalidad tenga causa en derribo que afecte a zona verde o equipamiento, exigencias que integran los valores del *common* y reducen los efectos de la póliza a construcciones que han aumentado el volumen o la densidad prevista en el planeamiento, condiciones que complementa el dato que solo serán suscritas pólizas con los propietarios de inmuebles ya construidos y que tengan otorgada licencia de primera ocupación, con la previsión de que, en el caso de urbanizaciones, no se asegurará más del cincuenta por ciento de la vivienda, límite generado por el objetivo de evitar que la apreciación judicial considere menor el daño social al poder resolver demoler como consecuencia de que todos los propietarios cobrarían el importe de la póliza aseguradora <http://www.firsttitle.eu/search.aspx?q=marbella> .

ante el elocuente desamparo de la Confederación de Empresarios, silente ante las patologías de que eran objeto sus miembros, indefensión que no ha obstaculizado la materialización de beneficiosos resultados asumidos sin que se pueda considerar alterada su autonomía de la voluntad.

Si tuvieran que responder los adquirentes de viviendas, en lugar de los promotores conscientes y ventajosamente integrados en los procesos convencionales, quedaría invalidado, buscando la proximidad de nuestro inveterado derecho urbanístico, el principio de equidistribución entre beneficios y cargas, tan cuidadosamente descrito por los más clásicos manuales de derecho urbanístico, y que pasaría a ser una anecdótica referencia de una doctrina y de una legislación situada en el más allá de las fehacientes, entristecedoras e injustas realidades prácticas.

No obstante y en contra de la personificación, en los adquirentes de viviendas, de las compensaciones urbanísticas, generador de equívocas informaciones en medios de comunicación y que han provocado manifestaciones públicas de discrepancia de los afectados, se constata datos de hecho y de Derecho. La situación fáctica está singularizada en las informaciones de la Oficina de Planeamiento de la Junta de Andalucía en Marbella, conforme a las cuales la mayor parte de los promotores aceptan las compensaciones previstas y la consideración de las aportaciones efectivamente realizadas en los Convenios Urbanísticos con el Ayuntamiento compensarán las asignaciones previstas por el Plan²⁷. Los datos jurídicos remite al preciso literal del Plan, que singulariza en «los beneficiarios de las medidas de regularización»²⁸, a los que sitúa en el ámbito de los requerimientos de la «solidaridad» y de la obligada «compensación por los beneficios y cargas derivados del planeamiento»²⁹, referentes que solo pueden ser considerados como predicables de los promotores inmobiliarios, y no pensados, ni objeto de regulación en la normativa urbanística, para los adquirentes del producto final de la actividad urbanística, identificada con el bien vivienda o local de negocio.

Las claves del Derecho público tienen secuencia en las claves de Derecho privado, que permite que los adquirentes de vivienda puedan alegar vicios en el contrato y la consecuente nulidad por incumplimiento al no concurrir la entrega pacífica del bien vivienda contratado en el marco del artículo 1124 del Código

²⁷ Diario Sur 18 de enero de 2008.

²⁸ Entre los beneficiarios de las medidas de regularización y de las explícitas o implícitas decisiones de adecuación a la legalidad urbanística que procedimentaliza el Plan, puede considerarse los imputados ante la Jurisdicción Penal que pueden ser beneficiarios de las modificaciones de la calificación por los Fiscales, que pueden reconducir las privaciones de libertad a multas y, también entre los beneficiarios, pueden llegarse a incluir distintos municipios andaluces, cuyos Ayuntamientos y vecinos piden también medidas de comprensión en el tratamiento de las irregularidades, alegaldades o ilegalidades urbanísticas en los procedimientos de revisión o de elaboración de sus Planes Generales de Ordenación Urbanística. Como ejemplo, en la provincia de Cádiz, «Chiclana abre las puertas a la legalización de 15.000 viviendas», Diario El País 31 de enero de 2008.

²⁹ PGOU, págs 9 y 10.

Civil³⁰ y, con retorno a claves jurídico públicas, la responsabilidad es exigible, conforme al artículo 193 de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, en correspondencia con el artículo 5 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, a los siguientes referentes subjetivos: propietarios de suelo, promotores y constructores en ejercicio de facultades decisorias sobre la ejecución o el desarrollo de los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación, instalación o cualquier otro de transformación o uso del suelo, del vuelo o del subsuelo, ejecutados, realizados o desarrollados sin concurrencia de los presupuestos legales para su legitimidad, precisa imputación subjetiva que puede también proyectarse sobre los técnicos titulados, directores y redactores de proyectos, pero no sobre los consumidores, adquirentes de vivienda y beneficiarios del completo marco legislativo de protección del consumidor, integrador de claves jurídico públicas y jurídico privadas.

Las compensaciones urbanísticas imputables a los promotores incursos en la vulneración de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbana de Marbella de 1986, requieren de apreciaciones complementarias aportadas por el nuevo Plan, cuando constata «el desequilibrio entre oferta inmobiliaria y dotaciones públicas» (24), y «la carencia de previsión de reservas de suelo para garantizar la articulación de equipamientos»³¹, datos que complementa la concreción de zonas inundables por invasión de cauces³² y que requiere corregir los peligros sobre personas y bienes mediante el retorno al dominio público hidráulico de las superficies de cauces de ríos y arroyos objeto de intrusión inmobiliaria.

Un dato no puede ser obviado en la consideración de dotaciones públicas y en las necesarias compensaciones por los operadores urbanísticos: Marbella tiene niveles de motorización, por millar de habitantes de 674 vehículos, en contraste con los 302 de Madrid o los 268 de Sevilla³³, dato que no agrega la incidencia de vehículos de los residentes en los municipios metropolitanos y que son objeto de ineludible atracción, por carencia de alternativas de transporte colectivo, por la centralidad económica y de servicios del municipio de Marbella, como nodo estructurante.

Las aseveraciones y datos que anteceden tienen como sustrato que las dotaciones públicas son el sistema básico de cohesión³⁴ y obliga a tener que apreciar que las compensaciones requeridas por el Plan, solo referenciadas en las dotaciones sustraídas por los promotores urbanísticos a las determinaciones incorporadas por el Plan de 1986, están muy por debajo de los requerimientos de dotaciones y equipamientos que la racionalidad urbanística de Marbella requie-

³¹ PGOU cit., págs 503-504.

³² PGOU cit., págs.70-71.

³³ PGOU cit., págs. 825-826.

³⁴ PGOU cit., pág. 521.

re y, por ello, la consecución de parámetros mas coherentes de equipamientos queda deferida a los presupuestos públicos y a sus correlativas inversiones, sin compensación por los promotores beneficiarios.

Como aspecto complementario y en el ámbito del equilibrio y la cohesión metropolitana, los parámetros de dotaciones incorporados por el Plan General de Ordenación Urbana de Marbella, requiere reparar en el equilibrio intermunicipal, y constatar que la densidad de población del municipio de Marbella está multiplicada por cinco en el municipio de Fuengirola: 855/4967³⁵, cuantificación que es consecuencia de la contraposición entre dos modelos urbanos diferentes, con la opción de ciudad compacta por Fuengirola, a la que se aproximaba Marbella en el último decenio de desgobierno organizado, en contraste con los grandes espacios privados que constituyen el entorno de las edificaciones aisladas, de baja densidad y con gran patrimonio privado ambiental, parámetros de calidad privado que requieren recalificar la gestión del sistema ambiental público.

4. La precisa atención a las específicas alternativas urbanas de los núcleos tradicionales y del centro histórico de Marbella

La atención del Plan al sistema ambiental, a las alternativas infraestructurales, y a las macromagnitudes de los patrimonios perdidos con el simultáneo cálculo de las compensaciones económicas imputables a las actuaciones ilegales, tiene complemento en las alternativas urbanas con proyección sobre los núcleos tradicionales y el centro histórico de Marbella, con retorno a la más tradicional metodología urbanística, en coherencia con la necesidad de interpretar el legado histórico que representa la ciudad³⁶.

La atención a la específica problemática del centro histórico, con precisiones sobre la parcela edificatoria y previsiones de alturas, tiene complemento en las previsiones sobre equipamientos, viabilidad, telecomunicaciones, energía y alumbrado público, aparente minimalismo que, en la necesaria coherencia del centro histórico con el resto de la ciudad no permite ignorar que la coherencia de las propuestas del conjunto urbano de Marbella está en función de la coherencia que le aportan el POT de Andalucía y el POT de la Costa del Sol Occidental, sin cuyas aportaciones, de modo muy especial en el ámbito de las infraestructuras que racionalicen la viabilidad del conjunto urbano, los resultados de la metodología urbanística que se propone desarrollar en el centro histórico, en coherente busca de parámetros de calidad y de atracción en función de parámetros de calidad residencial y de prestaciones de servicios, pueden ser neutralizadas por las limitaciones en el acceso y movilidad en evidente conflicto con los parámetros de excelencia.

³⁵ PGOU cit., pag. 24.

³⁶ PGOU cit., pág. 4.

5. La configuración de un modelo económico y la integración en él de la política pública de vivienda

Las medidas infraestructurales del POTA y POT que contribuyen a definir el Plan, muestran, por las macromagnitudes de inversión que implican, un referente económico para éste, que por el referido determinismo de las infraestructuras define un modelo económico, pero el factor económico tiene en el Plan la referencia determinante de perfilar un modelo económico definido por sus alternativas urbanas: el equilibrio entre usos residenciales y no residenciales, evitar la excesiva especialización de usos, la conjunción de diversidad de estos con la adaptación a los posibles cambios, la potenciación del empleo, el vínculo a las nuevas tecnologías con integración de la ciudad en la economía del conocimiento y en el Plan de las previsiones de la legislación sobre vivienda pública, requerida por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, con el específico contenido regulador de disfunciones económicas.

Las específicas medidas normativas en materia de vivienda y las medidas estratégicas expresadas en específicas previsiones del Plan, aportan al modelo económico de la ciudad de Marbella, contenidos tangibles que contribuyen a distanciar estas alternativas, sin duda estratégicas, del ámbito de los etéreos deseos en el que han operado y operan los calificados como Planes Estratégicos, concitadores de tantos consensos como carentes de efectividad. En contraste y, comenzando por las reservas de suelo para vivienda pública, complementado con el enriquecimiento de la tipología de vivienda pública de la Ley de Ordenación Urbanística, mediante lo que el Plan tipifica como vivienda destinada a las «Capas Intermedias»³⁷, el equilibrio en el modelo social y la cohesión como resultado, aporta la primera nota que define el modelo económico del Plan, y que elude las alternativas subyacentes en algunos ámbitos empresariales de perfilar Marbella como referente de exclusivos servicios turísticos hoteleros, para configurarse como una gran ciudad, en el conjunto metropolitano, que diversifica sus referencias sociales y practica la metodología de la cohesión social, con el preciso apoyo de la política pública de vivienda, sin menoscabo de pretender la excelencia en el ámbito de los servicios turísticos, pero mediante la opción de soslayar los riesgos de dependencia de un único sector económico.

El municipio de Marbella, en el ámbito de la interconexión entre los diez municipios metropolitanos puede beneficiarse de la equilibrada interpretación del artículo 23 de la Ley 13/2005, de Medidas para Vivienda Protegida y el Suelo, en el cumplimiento de la previsión de reserva del 30% de viviendas de protección o intervención pública en cada área o sector residencial³⁸, en rela-

³⁷ PGOU cit., págs 10 y 507.

³⁸ La vivienda de protección pública agrega una aportación muy significativa al peculiar sector inmobiliario, es punto de referencia cualitativo para los parámetros requerido por la referida Ley de Ordenación de la

ción con la calificación turística de la iniciativa, beneficio a ponderar en el conjunto intermunicipal con el complementario de no verse afectado el municipio de Marbella por las limitaciones de no superar los incrementos del 40% de suelo urbano o del 30% de la población en los desarrollos urbanísticos previstos con proyección temporal de ocho años, condicionantes que si afectan a los municipios metropolitanos de menor dimensión y para quienes el principio de equidistribución demanda equilibradas contraprestaciones.

Las coherentes alternativas de diversificación económica del Plan se orientan hacia la economía del conocimiento con su sustrato en las nuevas tecnologías, referente potenciados del empleo, con el máximo valor agregado, y con la perfecta compatibilidad con los referentes cualitativos de la excelencia en el sector turístico, objetivos que tienen su asentamiento en los elementos correctores de la pérdida de calidad y, por ello, de competitividad, vinculados a los parámetros ambientales y a los parámetros de viabilidad y accesibilidad que marcan los planes supraordenados: POTA y POT, incluidas sus previsiones energéticas, conjunto infraestructural del que depende que, entre otras referencias, las opciones de teletrabajo, se desarrollen en Marbella con la seguridad y alteridad de las comunicaciones y del coherente soporte energético.

III. LA VIABILIDAD DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE MARBELLA: LA COHERENTE INTEGRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS PREVISIONES DE LOS PLANES GENERALES Y DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DE LAS COMPETENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, Y LA CONFIGURACIÓN DEL COMISIONADO PARA LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA COSTA DEL SOL

La interrelación del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella con el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental y con el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y la orientación de los equipamientos y de las infraestructuras previstas por los POT sobre el Plan General hacia el objetivo de contribuir a superar carencias y condicionantes del municipio, particularizan una situación definida por la obviedad de que la gestión del Plan no puede ser desarrollada en exclusiva base municipal.

Edificación, en similitud con la función reguladora de los Paradores de Turismo en el ámbito de la hostelería y de la restauración, con la consecuencia de matizar las críticas sobre los beneficios industriales que permite el precio tasado, limitación que requiere equiparación con el nivel de beneficios percibidos por sectores económicos más equilibrados y que aportan sensibles ejemplares correlaciones calidad/precio y menos disfunciones que el sector inmobiliario a la economía y a la sociedad española.

Los equipamientos e infraestructuras previstos por los POT se configuran en clave metropolitana y, en sus más significativas infraestructuras, tienen que integrar la perspectiva de la integración suprametropolitana, como muestran los requerimientos de las actuales redes de abastecimientos de agua o de energía y como demanda el diseño del corredor ferroviario, que requiere integrar los POT de la Costa del Sol Occidental, Málaga y Costa del Sol Oriental, e integrar las claves interprovinciales de su conexión interprovincial con los POT de Campo de Gibraltar, Cádiz, en su parte occidental, y de Motril en la oriental.

Como ya ha sido expresado, la movilidad de los vecinos, o en sus estancias temporales los residentes, en el curso de sus actividades diarias, laborales o lúdicas, superan la referencia espacial de un solo municipio, y opera con la lógica de la complementariedad del conjunto de municipios que forman el sistema socioeconómico metropolitano, y requiere integrar la interdependiente funcionalidad de cada uno de los municipios metropolitanos, interrelaciones municipales a las que, con el determinismo de las magnitudes que aporta el diario hacer de vecinos y residentes, tienen que responder los diseños técnicos de equipamientos e infraestructuras, las inversiones económicas que las tienen que materializar y su modelo de gestión.

En este contexto, en secuencia con el prediseño que los POT aportan al Plan General, éste no puede ser gestionado solo por los acuerdos municipales en todo aquello que implica componentes decisorios intermunicipales o supramunicipales y que, en coexistencia con las infraestructuras y equipamientos que trascienden la referencia municipal, requiere ofrecer respuesta a la necesaria materialización de un principio básico: la equidistribución de beneficios y cargas entre los municipios metropolitanos, de tal modo que, en similitud, con los propietarios del suelo, no se vean afectados negativamente, o beneficiados, de modo positivo o apriorístico, por no tener, o poseer, la consideración de municipio cabecera metropolitana.

La gestación del Plan General de Marbella, del mismo modo que la gestación del POT de la Costa del Sol Occidental, requiere reparar en que tratan de responder a la necesaria corrección de severas disfunciones municipales que no ha permitido entregar la elaboración de los Planes a los municipios, y que justifica el ejercicio de las competencias autonómicas, en preciso desarrollo del ámbito competencial de ordenación del territorio y del no menos preciso de supervisión del cumplimiento de la legalidad de las actuaciones municipales en el ámbito urbanístico.

Las dificultades, como consecuencia de las patologías que han subyacido en el ámbito de la gestión municipal y por efecto de la escasa tradición en el ejercicio de competencias intermunicipales, más allá de las experiencias monográficas de los servicios mancomunados, ha propiciado la exclusión de la gestión colegiada de los municipios metropolitanos y la alternativa configuración del

Comisionado para la Ordenación del Territorio de la Costa del Sol³⁹. El Comisionado, en coherente ejercicio de la competencia de autoorganización autonómica, proyecta su actividad sobre la armónica articulación de las previsiones del POT de Andalucía-POT de la Costa del Sol y Planes Generales de los municipios metropolitanos, con el momentáneo protagonismo del Plan General de Marbella⁴⁰, y con la necesaria integración de este en las previsiones de los Planes Generales de los restantes municipios metropolitanos, y de estos en el Plan General de Marbella y en los Planes de Ordenación del Territorio, sin olvidar, los planes sectoriales autonómicos o de la Administración General del Estado interrelacionados con los municipios metropolitanos, y sin que pueda ser obviado en su gestión la materialización del principio de equidistribución intermunicipal de beneficios y cargas.

La compleja integración de factores que tiene atribuida el Comisionado no excluye y, por el contrario, propicia, la vertebración de los intereses municipales, incluido el necesario reequilibrio de intereses que pondere el determinismo poblacional con los potenciales endógenos de cada municipio integrado en el conjunto metropolitano, subsanando, con ello, las relaciones bilaterales de cada Alcaldía con Consejerías o Ministerios, con el beneficio inducido de la funcionalidad de la cohesión metropolitana, y con el implícito beneficio, en la medida en que se adopten las decisiones relativas a equipamientos e infraestructuras con las correlativas dotaciones presupuestarias e inversiones públicas que integran, de desautorizar la renuencia al cumplimiento de las previsiones del Plan General de compensaciones por edificación ilegal para materializar los patrimonios públicos perdidos.

IV. EL RESULTADO DE LA INTEGRACIÓN URBANA DE LOS MUNICIPIOS DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE MARBELLA EN UNA CIUDAD DE ESCALA TERRITORIAL ORDENADA Y ARTICULADA

La interacción entre el POT de Andalucía, el POT de la Costa del Sol Occidental y el PGOU DE Marbella, supera los límites del municipio de Marbella,

³⁹ Decreto 255/2007, de 2 de octubre.

⁴⁰ La petición del Ayuntamiento de Marbella de una Comisión Mixta Junta de Andalucía-Ayuntamiento para que intervenga en la tramitación del Plan, contribuye a convalidar la funcionalidad del Comisionado que, en el ámbito de sus competencias, puede asumir el desempeño o el desarrollo de esa función de interlocución de la Junta de Andalucía con los Ayuntamientos. La reestructuración de las Consejerías en secuencia con las elecciones autonómicas de marzo de 2008, con la creación de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio, por Decreto 239/2008, y la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por Decreto 192/2008, ha implicado que la Disposición derogatoria única de este último Decreto, disponga que, «Dada la reorganización administrativa y competencial que establece el Decreto del Presidente 10/2008, de 19 de abril, quedan derogados el Decreto 174/2005, de 19 de julio, por el que se crea la Oficina para la Ordenación del Territorio y del Litoral de la Costa del Sol, y el Decreto 255/2007, de 2 de octubre por el que se crea el Comisionado para la Costa del Sol».

e induce, en la secuencia de Planes de los otros nueve municipios la transformación «de ciudades próximas, independientes y desestructuradas en una ciudad territorial ordenada y bien articulada en sus distintas partes».

El desarrollo urbano, ordenado, equilibrado, con un crecimiento condicionado por la protección ambiental y la dotación de infraestructuras en el municipio de Marbella, en concertación con los municipios metropolitanos, mediante las infraestructuras, equipamientos y objetivos urbanísticos previstos por los Planes de Ordenación Territorial singulariza una radical novedad metodológica: excluye la yuxtaposición de los Planes de cada uno de los municipios metropolitanos, cuya programación del planeamiento urbanístico tiene como referente vertebrador del conjunto de municipios las dotaciones en infraestructuras, equipamientos, el sistema ambiental con espacios protegidos estructurantes del territorio, la reordenación y consolidación de los espacios intersticiales de la trama urbana, la preservación del suelo rural del proceso urbanizador mediante la delimitación de los bordes metropolitanos, y mediante la configuración de un sistema de transporte que resuelve en clave de transporte público los yugulamientos provocados por el transporte privado, con la consecuente aportación de calidad a la vivienda residencial del conjunto de los municipios metropolitanos y con una estimable contribución pública a la dignificación de la vivienda, objetivo al que no han contribuido los agentes urbanizadores privados, en manifiesto y disfuncional contraste con los niveles de eficiencia que el sector privado muestra en otros significativos y sensibles sectores económicos.

La interoperabilidad e interdependencia de los diez municipios metropolitanos significa ajustar a Derecho la realidad de hecho materializada en su quehacer diario por los vecinos, no ya de un municipio, sino del conjunto metropolitano, y por los residentes estables, y «flotantes» cuantificados por el POT de la Costa del Sol Occidental y, con ello, institucionalizar el Área Metropolitana de Marbella, mediante la consideración interfuncional de su territorio en tres ámbitos de actuación: la concreción de su Sistema Ambiental, especificado en sus elementos estructurantes por el POT y enriquecido con las singularidades municipales; la concreción de sus Sistema Urbano, mediante la integración de las alternativas municipales en la dinámica conjunta de la reordenación y consolidación demandada por el POT de reordenar y consolidar los espacios intersticiales de la trama urbana de los municipios, con la finalidad de conseguir conformar la estructura urbana metropolitana y sus proyecciones espaciales y viarias y, por último, como elemento de especial transcendencia para la vertebración del conjunto intermunicipal, materializar el Sistema Viario y de Transporte, con integración de la potente infraestructura del ferrocarril, complementada con aparcamientos y transporte público en un funcional esquema de intermodalidad.

En el marco de los Planes de Ordenación del Territorio, los Planes Generales de Ordenación Urbanística de los municipios metropolitanos tienen, en la interacción del POT con el PGOU de Marbella, la primera referencia de una nueva metodología territorial que implica la superación de la insularidad municipal,

con el oportuno apoyo de la figura del Comisionado para la Ordenación del Territorio de la Costa del Sol, y con la creativa implicación de los Consistorios, cuya histórica estructura colegial tiene, a su vez, que colegiarse en los ponderados y equitativos objetivos intermunicipales que requiere la Ciudad Metropolitana de Marbella y, en este marco institucional, las manifiestas distorsiones del mercado inmobiliario de la Costa del Sol, generadas por severas patologías privadas instrumentalizadoras de los procedimientos e instituciones públicas, son subsanadas por la coherente metodología de la programación pública, con el resultado de permitir a Marbella, y al conjunto de sus diez municipios metropolitanos de la Costa del Sol Occidental, regenerar su nombre y sus mercados, nacionales e internacionales, mediante la consecución de la seguridad jurídica en clave pública.