

Apuntes sobre el marco jurídico del Plan Director de Infraestructuras

Ángel MENÉNDEZ REXACH

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN: El PDI contiene, por una parte, un diagnóstico sobre los problemas pendientes de solución en el ámbito de las infraestructuras de competencia estatal y, por otra, la definición de una serie de estrategias y actuaciones, en un marco de concertación con otras Instituciones públicas y con los agentes sociales. La instrumentación jurídica de ese contenido como un Plan económico sectorial encuentra apoyo en el art. 131 de la Constitución, si bien su aprobación puede seguir diferentes vías (Acuerdo del Consejo de Ministros, Plan remitido por el Gobierno al Congreso, pero sin rango legal y Proyecto de Ley sometido a la tramitación parlamentaria correspondiente). La elección entre una u otra posibilidad depende de los objetivos que pretendan conseguirse con el PDI. El trabajo analiza las mencionadas posibilidades y desecha, al mismo tiempo, otros títulos jurídicos que, en principio, hubieran podido servir de cobertura al PDI (Plan Nacional de Ordenación de la Ley del Suelo, Plan sectorial de coordinación de la Ley de Bases de Régimen Local y Plan General de Obras Públicas).

I. HETEROGENEIDAD DEL CONTENIDO DEL PDI DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO

Cualquier intento de definición del marco jurídico en que se encuadra el PDI debe partir de la heterogeneidad de su contenido, al menos en los aspectos formales, con independencia de que, materialmente, todo él constituya un conjunto coherente, que permite configurarlo precisamente como un "plan".

De la lectura del documento publicado por el MOPT en enero de 1993 se desprende que el contenido del PDI comprende, en síntesis:

- Un poco de historia reciente ("el esfuerzo inversor realizado").
- Un diagnóstico de la situación actual o estado de la cuestión ("los problemas por resolver").
- Una previsión de inversiones para el horizonte temporal del Plan ("el esfuerzo inversor necesario").
- Unas estrategias de actuación con incidencia territorial en función de los recursos disponibles ("estrategias y actuaciones").
- Una llamada a la concertación con otros agentes públicos y sociales para definir las estrategias de actuación y distribuir la financiación, especialmente en el medio urbano.

Es fácil reconocer bajo esta estructura la doble vertiente en que se articula normalmente la labor planificadora: una expositiva o de diagnóstico, en que se define la situación de partida, y otra propositiva o de pronóstico, en que se refleja la situación a que se quiere llegar, si bien en este caso sin ningún carácter estático, sino como resultado de un conjunto de actuaciones coherentes, que se integran en un proceso.

Ahora bien, el tratamiento jurídico de los aspectos en que se despliega el contenido del PDI no puede ser el mismo desde el momento que algunos de ellos no suponen adopción de decisiones, mientras que otros sí la suponen. La forma en que se instrumenten esas decisiones determinará sus efectos jurídicos, tanto en el ámbito de la propia organización del Estado (en sentido estricto), como frente a otras Entidades territoriales. Esta es la cuestión que se va a desarrollar aquí, con el carácter aproximativo que imponen las obligadas limitaciones de espacio.

2. HISTORIA Y DIAGNÓSTICO

Un miembro del Gobierno no necesita ningún título jurídico específico para redactar un informe en el que explique la trayectoria de las inversiones realizadas en su ámbito, con perspectiva histórica tan dilatada como se quiera, así como los problemas pendientes de solución. En cuanto responsable directo de su gestión (artº 98.2 Constitución) puede elevar al Gobierno o a su Presidente cuantos informes considere relevantes, bien para conocimiento bien para promover la deliberación del Consejo de Ministros, cuando entienda que la importancia de la materia o su repercusión en la vida nacional así lo aconsejan (artº 10.17 Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado). Asimismo, puede transmitir tales informes al Congreso de los Diputados y al Senado, por iniciativa propia, con independencia de que lo haga a solicitud de los Grupos parlamentarios (artº 202 Reglamento del Congreso y 182 Reglamento del Senado) o a consecuencia de interpelaciones y preguntas de los diputados y senadores. En este marco de relaciones entre el Gobierno y las Cortes

Generales, está también prevista la posibilidad de que aquél no se limite a informar, sino que requiera el pronunciamiento del Congreso sobre un determinado plan o programa (artº 198 Reglamento del Congreso). Pero esto afectaría al PDI en su conjunto, por lo que más adelante habremos de volver sobre esta posible vía de formalización jurídica del Plan. Por ahora, nos interesa destacar que no hay problema alguno en cuanto a los dos primeros aspectos que hemos aislado en el contenido del PDI (historia y diagnóstico). No lo hay, precisamente porque no entrañan adopción de decisiones con efectos jurídicos.

3. PREVISIÓN DE INVERSIONES PLURIANUALES

3.1. Presupuestarias

Uno de los objetivos declarados del PDI, ya en la propia "Introducción", es el de constituir "un documento imprescindible para ordenar y facilitar el debate presupuestario anual, proporcionando asimismo la información necesaria para fundamentar las decisiones relativas a la financiación de las infraestructuras". Es evidente, pues, que el Plan ha de servir para racionalizar el debate presupuestario, tanto en el ámbito interno del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, como en el de la Administración del Estado en su conjunto. La cuestión es, si además de racionalizarlo, puede "condicionarlo". En el terreno político, no hay duda de que sí, pero en el jurídico, hay unos límites que marca la Ley General Presupuestaria. Según ella, se pueden establecer programas de gastos e inversiones públicas de carácter plurianual (artº 15), pero la autorización de esos gastos se subordina al crédito que para cada ejercicio prevean los Presupuestos Generales del Estado (artº 61.1). Esta regla se matiza en el sentido de admitir compromisos de gastos para ejercicios posteriores, con el límite de cuatro, si bien puede ser modificado (elevado) por el Gobierno en casos concretos especialmente justificados. La propia Ley establece una excepción para los programas de modernización de las Fuerzas Armadas (artº 61.7), de modo que el Gobierno podría

introducir otras en uso de la autorización reseñada.

De este juego regla-excepción resulta que los límites legales no son tan estrictos como parecen a primera vista, por lo que hay margen para "condicionar" el debate presupuestario anual, asumiendo compromisos de gastos plurianuales. Parece, sin embargo, que esta posibilidad debe referirse a actuaciones concretas del Plan, no al conjunto del mismo, lo que, por otra parte, no sería realista por la imposibilidad de cuantificar con precisión inversiones a tan largo plazo. Pero la existencia de ese margen legal no obsta al principio de la prevalencia formal de la Ley de Presupuestos. Es ella el acto jurídico que autoriza el crédito, no el PDI.

3.2. Extrapresupuestarias

El PDI se financia en su mayor parte con créditos presupuestarios. Pero también está prevista la financiación extrapresupuestaria en aspectos tan significativos como la red ferroviaria de alta velocidad, así como la autofinanciación del sistema portuario y aeroportuario. En la medida en que esta financiación extrapresupuestaria se haga por vías ya establecidas con carácter general (obtención de terrenos y plusvalías por los mecanismos urbanísticos, endeudamiento en el mercado interior y exterior de capitales, etc.) el PDI no necesita cobertura normativa para hacerla viable. Será, en su caso, cada operación concreta la que deberá recibir una cobertura jurídica adecuada. No obstante, si se pretendiera establecer un régimen financiero peculiar para alguna de estas actuaciones o un conjunto de ellas, sería necesaria la aprobación de una Ley, conforme a lo previsto en el art. 7.d) de la General Presupuestaria ("grandes operaciones de carácter económico y financiero"). Así se ha hecho en algunos casos recientes, sobre todo en materia de obras hidráulicas (por ejemplo, Ley 52/80, de 16 de octubre, sobre Régimen Económico de la Explotación del Acueducto Tajo-Segura).

En cuanto a la financiación de determinadas actuaciones en concierto con otras entidades públicas (en particular, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos),

de modo que aquélla se distribuya entre éstas, nos remitimos a lo que más adelante se dirá al comentar las previsiones de concertación para la definición y ejecución de las estrategias y actuaciones con incidencia territorial.

4. ESTRATEGIAS Y ACTUACIONES

Las previsiones de actuación contenidas en el PDI tienen una incidencia territorial manifiesta. Es cierto que el Estado carece de competencias formales sobre la ordenación del territorio, materia que han asumido con carácter exclusivo las Comunidades Autónomas. Pero ello no significa que el Estado no pueda ordenar el territorio en ejercicio de sus propias competencias. Para evitar estériles polémicas conceptuales sobre el significado de la ordenación del territorio, conviene tener presente que esta expresión tiene una doble acepción en el ordenamiento jurídico vigente, que puede considerarse respaldada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/91, de 4 de julio. En un sentido amplio la ordenación del territorio es una "política" (más bien, un conjunto de políticas) de enorme amplitud en cuanto "expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad", según la conocida definición de la Carta Europea de 1983, que recuerda la citada sentencia. En este sentido, todos los poderes públicos ordenan el territorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, unas de carácter general u horizontal y otras de carácter especial o sectorial. El Estado ordena el territorio en virtud de su competencia sobre la planificación económica, sobre la legislación básica medioambiental y sobre las obras públicas de interés general, así como en virtud de diferentes títulos sectoriales en materia de carreteras y ferrocarriles, puertos y aeropuertos, aguas y costas, defensa nacional, etc.

En sentido estricto, la ordenación del territorio se identifica con un título competencial concreto (aunque de alcance general u horizontal), que se atribuye, como hemos dicho, a las Comunidades Autónomas

y que consiste, en sustancia, en la facultad de coordinar las actuaciones con incidencia territorial, no sólo de los diferentes departamentos autonómicos sino también las correspondientes a otras entidades territoriales (Estado y Corporaciones Locales). Lo que ocurre es que esa competencia autonómica de coordinación encuentra un límite en los propios títulos competenciales del Estado, cuyo contenido decisorio no puede ser vaciado desde la competencia autonómica, ni tampoco a la inversa, lo que obliga a un delicado ejercicio de concertación.

En este marco, la formulación de un Plan de Infraestructuras de gran incidencia territorial, como es el que nos ocupa, puede encontrar apoyo jurídico en diversos preceptos del ordenamiento vigente. Un rápido repaso permitirá determinar en qué medida el PDI encuentra cobertura en alguno de ellos.

4.1. Planes económicos sectoriales

Conforme al art. 131.1 de la Constitución, el Estado puede planificar, mediante Ley, la actividad económica general, ajustándose a un procedimiento cuyos trámites esenciales se regulan en el art. 131.2. Pese a que este precepto parece referirse únicamente a planes económicos de carácter general, el Tribunal Constitucional ha admitido (entre otras, sentencia 45/91, F.J. 5) que, en virtud del mismo, el Estado apruebe planes económicos sectoriales, con la particularidad de que en tales casos no es necesaria la forma de Ley, ni tampoco la observancia de los requisitos establecidos en el apartado 2 del citado artículo (en concreto, el suministro de previsiones por las Comunidades Autónomas). La sentencia puntualiza que "esta actividad planificadora (sectorial) es en gran medida coordinación de ámbitos competenciales ajenos que inciden en la ordenación general de la economía" (F.J. 3, in fine, remitiéndose a la sentencia 227/88). Aquí hay, pues, un apoyo para la formulación del PDI. Ahora bien, para que cumpla una función verdaderamente coordinadora es necesaria su formalización mediante acto jurídico de rango suficiente, como se verá más adelante.

4.2. Plan Nacional de Ordenación de la Ley del Suelo

Los arts. 65.1 y 66 del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo regulan la figura del Plan Nacional de Ordenación, ya prevista en el Texto Refundido de 1976, pero con perfiles ahora más acotados, en cuanto se circunscriben al ejercicio de las competencias del Estado. En la elaboración de este instrumento (hasta hoy inédito) deberían participar las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales (art. 107.2.b TRLS) y debería aprobarse por las Cortes Generales (art. 118.1 TRLS), aunque no se dice expresamente que se haga por Ley.

Esta sería otra posible cobertura normativa del PDI, pero no parece aplicable al caso. En primer lugar, porque no se ha seguido el procedimiento previsto para la elaboración del Plan Nacional de Ordenación (el Consejo de Ministros debería haber aprobado un Real Decreto ordenando la elaboración de este Plan y el procedimiento a seguir al efecto: art. 107 TRLS). Pero, sobre todo, el Plan Nacional de la Ley del Suelo tiene un alcance mucho más amplio que el PDI, no limitándose a las infraestructuras ni, dentro de éstas, a las de competencia del MOPT, que son las más importantes, pero no todas las de competencia estatal. En consecuencia, la hipótesis del Plan Nacional de Ordenación es admisible jurídicamente (aunque problemática por razones políticas), pero debe descartarse en el presente supuesto como cobertura del PDI.

4.3. Plan sectorial de coordinación (art. 59.1 de la Ley de Bases de Régimen Local)

El citado precepto legal prevé la posibilidad de que las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, atribuyan al Gobierno de la Nación o al Consejo de Gobierno de la Comunidad respectiva, la facultad de coordinar la actividad de la Administración local. Dicha coordinación se realizará a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente,

debiendo observarse en la tramitación de estos planes las reglas de participación establecidas en el art. 58.2.

Parece claro que tampoco es éste el supuesto en que nos encontramos. Ante todo, no hay una Ley estatal que prevea esta fórmula de coordinación a través de un Plan sectorial. El único supuesto conexo en que se preveía expresamente era el art. 118 de la Ley de Costas, pero fue declarado inconstitucional por la Sentencia 149/91, por incumplir la exigencia contenida en la propia Ley de Bases de Régimen Local en el sentido de que la Ley debe precisar, con suficiente detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o la correspondiente Asamblea Legislativa autonómica (F.J. 7.D.b). En nuestro caso, no existe Ley alguna que prevea la formulación del PDI como Plan sectorial de coordinación de las entidades locales, ni tampoco es ésta la función que aquél está llamado a cumplir. Se trata de articular diferentes actuaciones de competencia estatal, pero no las que corresponden a las entidades locales.

4.4. Plan General de Obras Públicas (art. 20 de la Ley General de Obras Públicas)

La vieja Ley General de Obras Públicas de 1877 establece con carácter general el sometimiento de estas actuaciones a Planes aprobados por la entidad en cada caso competente. En concreto, por lo que se refiere a las obras del Estado, el art. 20 dispone que "el Ministerio de Fomento formará oportunamente los Planes Generales de las Obras Públicas que hayan de ser costeadas por el Estado, presentando a las Cortes los respectivos proyectos de ley en que aquéllas se determinen y clasifiquen por su orden de preferencia". El esquema de la citada Ley consiste en que las Cortes Generales aprueban el Plan General de Obras Públicas y éste vincula las posibilidades de actuación en esta materia, ya que sólo pueden incluirse en los Presupuestos Generales del Estado partidas para obras que estén comprendidas en el Plan, salvo autorización por Ley especial (art. 22 LGOP). El último Plan General de Obras Públicas se aprobó por Ley de 11 de abril de 1939, al que se han ido

incorporando posteriormente otras actuaciones concretas en virtud de leyes singulares.

Con independencia de las dudas que se suscitan sobre la vigencia de la Ley General de Obras Públicas, tampoco se acomoda a sus preceptos el supuesto que nos ocupa. En efecto, los viejos Planes Generales de Obras Públicas eran meros programas de inversión, sin apenas preocupación por el marco territorial de las actuaciones previstas ni la incidencia que sobre el mismo habría de tener su ejecución. La rigidez de la forma de Ley exigida para su aprobación está ligada, precisamente, al compromiso de inversión que tales obras suponían y a su reflejo en los Presupuestos del Estado, en los términos expuestos. Un significado muy alejado de las preocupaciones que inspiran al actual PDI, dirigido fundamentalmente a garantizar la coherencia de las actuaciones previstas desde la perspectiva de su impacto territorial.

4.5. Programas de desarrollo regional (art. 8 de la Ley 7/84, del Fondo de Compensación Interterritorial)

El apoyo legal de estos Programas se descarta en el presente caso por la sencilla razón de que en ellos se incluyen actuaciones de las Comunidades Autónomas y Corporaciones locales, mientras que el PDI se refiere únicamente a actuaciones de competencia estatal, sin perjuicio de que se prevea su concertación con las propias de las citadas entidades.

4.6. Recapitulación

Aunque el Estado podría utilizar alguno de los títulos formales reseñados para elaborar un Plan que aglutinase sus actuaciones con incidencia territorial (Plan Nacional de Ordenación, Plan sectorial de la Ley de Bases de Régimen Local, Plan General de Obras Públicas), ninguno de ellos parece encajar en el espíritu y objetivos del PDI, que contiene un conjunto de previsiones para articular una serie de actuaciones de competencia estatal, pero sin pretensiones vinculantes frente a las actuaciones de otras entidades territoriales, con las que se quiere colaborar, perfilando un marco de concertación. Si se quisiera

configurar el PDI como un verdadero instrumento de coordinación, sería necesaria su aprobación por Ley. Pero esto nos introduce en la siguiente cuestión. Para cerrar este apartado, conviene puntualizar que el Estado tiene competencia para formular un documento como el PDI, en virtud del art. 131 de la Constitución (en relación al 149.1.24ª: obras públicas de interés general), como Plan económico sectorial, en los términos antes explicados. La forma jurídica que deba revestir su aprobación y sus correspondientes efectos, depende de los objetivos que pretendan alcanzarse, como se verá inmediatamente.

5. DEFINICIÓN DE UN MARCO DE CONCERTACION INTERADMINISTRATIVA

Según la nueva Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las relaciones interadministrativas se rigen por el principio de cooperación (art. 3.2), que se despliega en otros más concretos recogidos en el art. 4. Este deber general de colaboración, inherente al modelo de organización territorial del Estado que la Constitución implanta, impone la cooperación como principio básico de actuación de los poderes públicos, pero obliga en ocasiones a utilizar técnicas de coordinación para asegurar el funcionamiento coherente del sistema.

Pese a que los términos "cooperación" y "coordinación" aparentemente son sinónimos, han adquirido un significado específico en el ordenamiento jurídico reciente y en la jurisprudencia constitucional. En efecto, sin ánimo de explicar aquí en detalle el fundamento de esta distinción, bastará recordar que la cooperación supone el ejercicio de competencias "propias" de cada Entidad, que se sitúan jurídicamente en pie de igualdad, mientras que la coordinación supone la facultad de decidir en supuestos de concurrencia competencial contradictoria, ponderando los intereses en presencia. Dicha facultad decisoria deriva de la posición de supremacía (relativa) que ocupa una entidad superior respecto de las inferiores. En consecuencia, la técnica típica de

cooperación es el convenio, suscrito voluntariamente por las entidades interesadas. En cambio, las técnicas de coordinación, que entran en juego cuando la cooperación falla o no es suficiente, son múltiples y pueden tener carácter normativo (normas básicas, planes generales o sectoriales, en último término, leyes de armonización) o ejecutivo (informes vinculantes, aprobación superior, en general, tutela de legalidad expresamente prevista). Pues bien, lo que interesa destacar aquí es que, según la jurisprudencia constitucional, para que una técnica de coordinación sea admisible debe tener cobertura en una norma con rango de Ley (STC 27/87, F.J. 2: la coordinación "sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley", porque afecta al alcance de la autonomía constitucionalmente garantizada).

En este marco de referencia, la cuestión que interesa examinar es si el PDI, además de ser instrumento de cooperación, puede serlo también de coordinación, en el sentido estricto antes explicado. Su significado como instrumento de cooperación está fuera de duda, puesto que el documento examinado establece una llamada permanente a la concertación con otras entidades territoriales, especialmente en cuanto a las actuaciones a realizar en el medio urbano. El PDI contiene esa previsión de actuaciones concertadas y apunta unos mecanismos específicos (Comisiones de concertación, con participación de las tres Administraciones).

Es, pues, un instrumento de cooperación con otras entidades. Ahora bien, ¿puede ser también un instrumento de coordinación? Para que lo sea es necesario que se formalice mediante Ley, ya que de otro modo no es jurídicamente posible que las decisiones adoptadas por el Estado con incidencia territorial puedan prevalecer sobre la ordenación autonómica del territorio y el planeamiento urbanístico municipal. En otras palabras, no es imprescindible que el PDI se apruebe por Ley, pero sí lo es si se pretende que las decisiones estatales vinculen a otras entidades públicas.

Es imposible tratar aquí con un mínimo de rigor los problemas jurídicos que plantea la articulación entre el PDI y, en general, entre las competencias estatales con incidencia

territorial y los instrumentos autonómicos de ordenación del territorio. Pero hay que insistir en la necesidad de la concertación para evitar conflictos competenciales. Los convenios que se suscriban entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el marco del PDI podrán celebrarse en el marco de las conferencias sectoriales o fuera de ellas (arts. 5 y 6 de la Ley 30/92), pero en ambos casos deberán ser comunicados al Senado y publicados en el BOE y en el diario oficial de la Comunidad respectiva (art. 8.2 de la citada Ley).

Lo mismo hay que decir respecto de la articulación de las actuaciones previstas en medio urbano con el planeamiento urbanístico. Con independencia de los mecanismos regulados en la legislación sectorial respectiva (carreteras, aguas, costas, etc.), que son, en última instancia, mecanismos de "coordinación", se impone la previa cooperación a través del convenio, si bien en este caso no es obligatoria su publicación en los periódicos oficiales, aunque sí la comunicación a otras entidades que no hayan intervenido en el convenio pero que estén interesadas en él (art. 57, párrafo 2º, de la Ley de Bases de Régimen Local).

En conclusión, la definición de un marco de concertación en el PDI no requiere la formalización de éste como un acto jurídico con eficacia externa, en tanto en cuanto los mecanismos de concertación (cooperación) están previstos con carácter general, por lo que esa labor se reflejará en cada caso en los correspondientes convenios. Ahora bien, así configurado, el PDI no puede servir para "coordinar" las competencias del Estado con las autonómicas, asegurando la prevalencia de aquéllas sobre éstas ante conflictos que no hayan podido zanjarse por la vía de la cooperación. Para que el PDI pudiera producir este efecto jurídico, debería aprobarse por Ley. Pero, seguramente, no es esto lo que se pretende, sino, simplemente, asegurar la coherencia interna de una serie de actuaciones del Estado. Para ello, basta un Acuerdo del Consejo de Ministros, sin perjuicio de que se remita al Congreso para información de la Cámara o para obtener un pronunciamiento de la misma (art. 198 del Reglamento del Congreso).

6. CONCLUSIONES

1. El Estado es competente para aprobar el PDI como Plan económico sectorial, en virtud del art. 131 (en relación al 149.1.24) de la Constitución, sin obligación de cumplir los trámites establecidos en el apartado 2 del citado precepto, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional.

2. La aprobación de un Plan sectorial de alcance plurianual, cualquiera que sea su forma jurídica, no garantiza la disponibilidad de los créditos presupuestarios necesarios durante su período de vigencia. Dicha disponibilidad depende de la Ley de Presupuestos, sin perjuicio de que se puedan adquirir compromisos de gastos para varias anualidades (en principio, no más de cuatro, salvo que el Gobierno autorice otra cosa).

3. Para la definición de las estrategias y actuaciones con incidencia territorial que constituye su objeto, el PDI no se apoya en ninguno de los títulos específicos que ofrece el ordenamiento vigente (Plan Nacional de Ordenación de la Ley del Suelo, Plan sectorial de coordinación de la Ley de Bases de Régimen Local, Plan General de Obras Públicas, Programas de desarrollo regional), por lo que no es necesaria la formalización jurídica que los mismos exigen (en general, Ley). De ahí que pueda ser instrumentado de varias formas:

- Como un simple informe que el Ministro eleva al Consejo de Ministros para su conocimiento y deliberación.
- Como un informe que el Gobierno, o el Ministro, remiten a las Cortes para su conocimiento.
- Como un Plan que el Gobierno remite al Congreso recabando su pronunciamiento sobre el mismo.
- Por último, como Proyecto de Ley sometido a la tramitación parlamentaria correspondiente.

4. La tramitación como Proyecto de Ley sería necesaria en los siguientes supuestos:

- Si se establecen mecanismos específicos de financiación del Plan o de determinadas actuaciones (art. 7.d de la Ley General Presupuestaria), pero no si se contienen meras previsiones genéricas que luego habrán de instrumentarse a través de los correspondientes actos jurídicos.

- Si se pretende que las decisiones contenidas en el Plan prevalezcan sobre los criterios autonómicos de ordenación del territorio y los urbanísticos municipales.
 - Si se establecen mecanismos específicos de coordinación no previstos en la legislación general.
5. Fuera de los supuestos reseñados, el PDI sería un instrumento de coordinación interna de la Administración del Estado y de cooperación con otras Administraciones, a desarrollar mediante los correspondientes convenios. Este parece ser el significado del Plan, que, por consiguiente, no está necesitado de formalización jurídica específica.