

PLANIFICACION TERRITORIAL (*)

POR

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—I. EL SIGNIFICADO DE LA FUNCIÓN ORDENADORA DEL TERRITORIO: 1. *Función correctora de los desequilibrios territoriales*. 2. *Plasmación geográfica de la Planificación económica*. 3. *El deslinde entre Ordenación del Territorio, Protección del Medio Ambiente y Urbanismo*.—II. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: 1. *La Ordenación del Territorio antes de la Constitución de 1978*. 2. *La Ordenación del Territorio como competencia de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978*. 3. *Los sistemas autonómicos de Ordenación del Territorio*.—III. LA FORMULACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL: 1. *Los objetivos de la Ordenación territorial*: A) La corrección de desequilibrios territoriales en conexión con la política económica. B) El establecimiento de la vocación de las diferentes zonas del territorio. C) El problema de los objetivos no vinculantes en la Ley madrileña de 1984. 2. *El instrumento planificador para toda la Comunidad Autónoma*: A) Antecedentes. B) Contenido. C) Procedimientos de aprobación: a) Supuestos de aprobación reglamentaria. b) Supuestos de aprobación legislativa. D) Sistemas de Planificación territorial. E) El problema de la naturaleza de los criterios en la Ordenación territorial.—IV. LAS MEDIDAS PARA EL LOGRO DEL MODELO TERRITORIAL: 1. *La vinculación de los usos del suelo*: A) El problema de la autonomía urbanística municipal. B) La ordenación directa del suelo no urbanizable. 2. *La realización de infraestructuras: coordinación de actuaciones*. 3. *Las medidas de fomento y orientación*.—REFLEXIÓN FINAL.—ABREVIATURAS EMPLEADAS.

INTRODUCCIÓN

La Planificación u Ordenación territorial es una función pública surgida y desarrollada en Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial. El origen de esa función parte de la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de los diversos usos y actividades de que es susceptible el territorio. Al servicio de tal finalidad se han instrumentado diferentes sistemas y técnicas cuya exposición no resulta fácil.

El presente trabajo pretende moverse en un plano general que, construido sobre la base del Derecho positivo, constituya una intro-

(*) El presente estudio constituirá la voz «Planificación territorial» de la *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Su origen se sitúa en el artículo «La Ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid», en el volumen colectivo, dirigido por Rafael GÓMEZ-FERRER, *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Civitas y Comunidad de Madrid, 1987, págs. 415-447.

ducción estable a la problemática de la Ordenación territorial. El estudio se estructura, así, en cuatro grandes apartados: el primero, destinado a ofrecer el significado de la función ordenadora del Territorio, utilizando el Derecho comparado y algunos elementos dogmáticos generales; en el segundo apartado se exponen las grandes líneas de la experiencia española sobre Ordenación del Territorio, y ya los dos restantes apartados se dedican al contenido de la Ordenación territorial según el Derecho positivo español más reciente, Derecho procedente de las Comunidades Autónomas: el apartado tercero trata, en concreto, de los diversos sistemas de formulación del modelo territorial y el apartado cuarto de las medidas arbitradas para alcanzar dicho modelo territorial.

De esta manera, se ofrece un cuadro global e introductorio en el que, probablemente, puedan encajarse las novedades que en la materia vaya produciendo el Derecho positivo.

I. EL SIGNIFICADO DE LA FUNCIÓN ORDENADORA DEL TERRITORIO

Las políticas territoriales europeas tienen una gran trascendencia para definir el significado de esta función pública, dado que, hasta no hace mucho tiempo, el empleo de la expresión Ordenación del Territorio, en el lenguaje jurídico español, venía referido, en buena medida, a experiencias extranjeras (1). Singularmente a la experiencia francesa (2). El Derecho comparado ha constituido, así, el punto de referencia para los planteamientos doctrinales relativos a la ne-

(1) Con anterioridad a la Constitución de 1978, véase, especialmente, Carlos FEAL LAGO, *La Ordenación del Territorio en Europa. Estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1970. En esa época se tradujeron también algunos volúmenes colectivos extranjeros, como los dirigidos por J. F. GARNER, *Derecho de la Planificación territorial en la Europa Occidental*, trad. esp. de J. Hernández Orozco, Madrid, IEAL, 1976, y por Bernardo SECCHI, *Análisis de las estructuras territoriales*, trad. esp. de J. Soler y otros, Barcelona, Ariel, 1974.

(2) Antes de la Constitución de 1978, cabe destacar el libro del citado FEAL LAGO, *La política francesa de Ordenación del Territorio en la última década*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1970. El interés por la política francesa de Ordenación Territorial se refleja en la publicación de traducciones de estudios franceses por editoriales públicas: la SGT de Presidencia del Gobierno editó el *Primer Informe de la Comisión Nacional francesa de Ordenación del Territorio*, Madrid, 1965; el IEAL acogió en sus colecciones obras de prestigiosos geógrafos relacionadas con la Ordenación del Territorio, como pueden ser las de Jacques JUNG, *La Ordenación del espacio rural*, trad. esp. de E. Grilló, Madrid, 1972, y Jean LABASSE, *La organización del espacio. Elementos de Geografía aplicada*, trad. esp. de A. Alvarez Fraile y prólogo de J. M. Casas Torres, Madrid, 1973.

cesidad de desarrollar la función ordenadora del Territorio en el Derecho español (3).

Pues bien, un elemento común, que puede advertirse en las distintas políticas europeas de Ordenación territorial, es el objetivo de lucha contra los desequilibrios territoriales.

Junto a ese objetivo cabe también señalar, como elemento destacado en el concepto de Ordenación del Territorio, la relación existente con la Planificación económica. Relación que ha recibido amplios desarrollos en la doctrina y en el Derecho positivo franceses, donde la Ordenación territorial constituye la plasmación geográfica de la Planificación económica.

Desde la perspectiva del Ordenamiento español, importa mucho resaltar el carácter de política económica atribuible a la Ordenación territorial, dado que, a partir de ese carácter, es posible ofrecer explicaciones coherentes del sistema de distribución de competencias en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La exposición de los datos conceptuales más relevantes de la función ordenadora del territorio —esto es, el objetivo básico de corregir los desequilibrios territoriales y su relación lógica con la Planificación económica— no evita la existencia de puntos de fricción con otras funciones públicas. De ahí la conveniencia de ofrecer, como último epígrafe de este apartado, un cuadro diferenciador entre las funciones de Ordenación territorial, Protección ambiental y Ordenación urbanística.

1. *Función correctora de los desequilibrios territoriales*

No siempre las políticas territoriales europeas se presentan con entramados teóricos trascendentales, aunque en todas ellas aparece

(3) Véanse en tal sentido, de nuevo durante el período anterior a la Constitución de 1978, los estudios de Enrique SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial, Política del suelo y Administración Local*, Madrid, SGT Ministerio de la Vivienda, 1963; del mismo autor, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales (Consideración especial del sector turístico)*, Madrid, SGT Ministerio de la Vivienda, 1965, en cuyas págs. 39-47 se contiene lo que a mí me parece un «canto» a las excelencias de la Planificación territorial omnicompreensiva. A los criterios de justicia que animan la política de «Acondicionamiento del Territorio» se refiere, muy especialmente, José Luis MEILÁN GIL, *El territorio, protagonista del desarrollo*, Madrid, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, 1971, sobre todo en págs. 78-90 y 101-175. Más ceñido a las aplicaciones prácticas, aunque con referencias generales, es el libro de Gonzalo SÁENZ DE BURUAGA, *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*, Madrid, Guadiana, 1969.

el dato común de la ordenación de los asentamientos y demás usos territoriales, con la finalidad de corregir los desequilibrios que provoca el espontáneo crecimiento económico (4).

La Ordenación territorial en Gran Bretaña, por ejemplo, se produce con enorme pragmatismo, partiendo de los informes sobre problemas concretos elaborados por diversas comisiones. Pragmatismo que no está reñido con la existencia de un movimiento teórico, el *Regional Planning*, entendido como técnica de gestión de los diversos aspectos —geográficos, urbanos, rurales, económicos, ecológicos— implicados en un área determinada. Tras la Segunda Guerra Mundial surgieron, así, las diversas Leyes reguladoras del asentamiento de industrias (1945), del surgimiento de nuevas ciudades (1946) y, en fin, de Ordenación del campo y la ciudad (1947).

En Alemania, la costosa elaboración de una Ley federal de Ordenación del Territorio (1965) se planteó como un problema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados, caracterizándose, finalmente, por la ausencia de una planificación económica y la valoración predominantemente física del espacio, al servicio de una coordinación general de las infraestructuras y de la debida ocupación del suelo, con fuertes preocupaciones de protección ambiental.

En todos los países europeos, el objetivo fundamental perseguido con las políticas de Ordenación territorial es, como ha dicho FEAL, «realizar una distribución geográfica óptima, con el fin de asegurar a los hombres y a sus comunidades las mejores condiciones de vida en un medio agradable». Para que pueda hablarse de una política de Ordenación territorial, insiste ese autor, es necesario que el Estado manifieste su voluntad precisa de querer llegar a una «nueva organización» del espacio como objetivo a largo plazo (5).

Ese es el sentido de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1982, que persigue adoptar «principios comunes tendentes principalmente a reducir las desigualdades regionales y alcanzar así

(4) Además de la bibliografía citada en las notas 1 y 2, para el Derecho comparado en la materia, véanse, más recientemente, los estudios de José Manuel SALA ARQUER, *Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1980, págs. 8-41, con análisis de la política de Ordenación territorial en Alemania, Gran Bretaña y Francia, y de Antonio GARCÍA ALVAREZ, *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, en «Estudios Territoriales», núm. 1 (1981), págs. 15-43. También, las publicaciones del CEOTMA, *Ordenación del Territorio. Normativa general en el Derecho Comparado*, Madrid, 1980, y *Ordenación del Territorio. Normativa sectorial en el Derecho Comparado*, Madrid, 1981.

(5) FEAL LAGO, *La Ordenación del Territorio en Europa*, cit., págs. 61-62.

una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de la vida» (6).

Ahora bien, lo cierto es que, precisando un poco más, originariamente, con la expresión Ordenación del Territorio, se hace referencia concreta a una actividad pública que tiene por finalidad esencial conseguir una localización de las industrias acorde con el interés público en evitar desequilibrios territoriales (regionales). La causa directa de esa actividad reside en la voluntad de superar los inconvenientes de todo tipo ligados a los procesos desordenados —o de decisión económica meramente cuantitativa, a corto plazo y de pequeña escala— de instalación industrial: inconvenientes que se centran en los grandes conglomerados urbanos, de una parte, y en las zonas desertizadas o subdesarrolladas, de otra. En este sentido, con visión muy sintética y acertada, RACIONERO ha dicho que la Ordenación del Territorio consiste en «ordenar las ciudades en el espacio», pues, «aunque el planeamiento territorial comprenda otros elementos infraestructurales y ecológicos, las ciudades son el elemento principal que estructura el Territorio» (7).

Ordenación general de los asentamientos humanos, algo que trasciende claramente de la aislada consideración de cada asentamiento, proporcionando pautas para las instalaciones industriales, el esta-

(6) Párrafo 4.º del Preámbulo de la Carta Europea de Ordenación del Territorio, que puede manejarse en la recopilación de Fernando FUENTES BODELÓN, *Calidad de Vida, Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Textos internacionales*, Madrid, CEOTMA, 1982, vol. I, págs. 67 y ss.

(7) Luis RACIONERO, *Sistema de ciudades y Ordenación del Territorio*, Madrid, Alianza, 1978, pág. 11. Coincidentes con esa formulación parecen otras definiciones de la Ordenación del Territorio, como la de SÁENZ DE BURUGA, *Ordenación del Territorio*, cit., pág. 229: «La Ordenación del Territorio es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes con vistas a su integración en áreas supranacionales»; también la de SECCHI, *Análisis de las estructuras territoriales*, cit., pág. 21: «Entendemos por políticas territoriales el conjunto de normas e intervenciones dictadas o adoptadas por la iniciativa pública relativas al orden territorial, es decir, a la formación y desarrollo de los centros urbanos, a la distribución espacial de los asentamientos en el interior de los mismos y a su utilización por parte de los diversos agentes», y la de Manuel PALLARÉS MORENO, *La Ordenación del Territorio. Aspectos jurídico-administrativos*, en *I Jornadas de Estudios Socio-Económicos de las Comunidades Autónomas*, Sevilla, Junta de Andalucía e Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla, vol. VII, 1982, sobre «Infraestructura y Ordenación del Territorio en las Comunidades Autónomas», págs. 25-26: «La política de Ordenación del Territorio ha de buscar la configuración de un sistema urbano adecuado, procurando conseguir que la organización del Territorio del país se traduzca en una articulación de las áreas metropolitanas íntimamente relacionadas entre sí y con sus áreas urbanas y rurales dependientes.»

blecimiento de infraestructuras, los servicios, las áreas de recreo, la vocación, en definitiva, de las diversas zonas del territorio. Se trata, así, en buena medida de limitar la discrecionalidad insita en el ejercicio de las facultades del planeamiento básico municipal y de las planificaciones sectoriales. Decidir el ensanche de una ciudad o la configuración de un polígono industrial no pueden ser opciones meramente urbanísticas, adoptadas desde la exclusiva óptica municipal, sin conexiones con la política general de comunicaciones o de distribución de los recursos hidráulicos. Del mismo modo, la Ordenación del Territorio pretende condicionar con criterios coherentes las diversas políticas sectoriales que inciden en el espacio.

2. *Plasmación geográfica de la Planificación económica*

Junto a esos rasgos comunes a las políticas europeas de Ordenación del Territorio —rasgos sintetizados en el objetivo de lucha contra los desequilibrios territoriales—, la aportación francesa consiste en configurar la Ordenación del Territorio como la proyección geográfica de la Planificación económica (8). Idea de amplia difusión, acogida por el Derecho positivo español y, también, al menos, por algún sector doctrinal de otros países (9).

(8) Además de la bibliografía citada en las notas 2 y 4, pueden consultarse, entre otros, los siguientes estudios: Claude DELMAS, *L'aménagement du territoire*, París, PUF, 1963; Michel ROCHEFORT, Catherine BIDAULT y Michèle PETIT, *Aménager le territoire*, París, Seuil, 1970; Jacques DE LANVERSIN, *L'aménagement du territoire et la régionalisation*, 2.ª ed., París, L. Techniques, 1970; Jacques R. BOUDEVILLE, *Aménagement du territoire et polarisation*, París, L. Techniques, 1972; Joseph LAJUGIE, Pierre DELFAUD y Claude LACOUR, *Espace régional et aménagement du territoire*, París, Dalloz, 1979; Jean-Claude NÉMERY, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, París, LGDJ, 1981; André LÉFEBVRE y Jean-Claude MEYER, *Planification et aménagement des communes, des départements et des régions*, París, Berger-Levrault, 1985.

(9) Por ejemplo, para Italia, dice Manin CARABBA, *L'intervento pubblico per la sistemazione del territorio*, Roma, Giuffrè, 1970, pág. 1, que «la Planificación económica comprende entre sus contenidos esenciales las elecciones relativas a la Ordenación territorial, diseñando en el cuadro de las decisiones político-económicas asumidas, una organización del Territorio a conseguir mediante la localización de las infraestructuras con sus características técnicas y la determinación de las zonas industriales, agrícolas, residenciales y mixtas y las zonas destinadas a los servicios públicos». No obstante, téngase presente que la problemática de la Ordenación territorial en Italia aparece fuertemente condicionada, como tantos otros sectores de la política italiana, por la problemática distribución de competencias entre el Estado y las Regiones, así como, en otro plano, por la incidencia del papel que deba corresponder a las Administraciones Locales. Véanse, p. ej., el volumen colectivo *Programmazione, gestione e controllo del territorio*, Milán, Giuffrè, 1979; Ardea FERRERO y Pietro RANUCCI, *Regioni e comuni nella pianificazione territoriale ed urba-*

La Ordenación del Territorio en Francia ha evolucionado, según ponen de relieve LAJUGIE, DELFAUD y LACOUR, desde una concepción estrecha e insuficiente, que se traducía en una cierta ampliación de la perspectiva urbanística, hasta las ideas del Desarrollo económico regional y la Ordenación global del territorio. Se trata, así, de promover racionalmente el espacio y la utilización óptima de los recursos naturales, con la finalidad de obtener un desarrollo económico armonioso y la elevación del nivel de vida de la población (10).

A través de la función ordenadora del territorio se atienden, pues —de conformidad con los esquemas generales del Derecho comparado—, tanto los problemas de las regiones superdesarrolladas, cuyas posibilidades de ampliación tienden a limitarse, como los problemas de las regiones insuficientemente desarrolladas, aunque utilizando para éstas técnicas distintas, técnicas dinámicas, creadoras de fuentes de riqueza.

A primera vista, la Ordenación del Territorio parece responder esencialmente a preocupaciones de orden social y humano. Pero junto a esos aspectos, de afirmación de la solidaridad entre los grupos humanos de un territorio, existe también —y es mérito del Derecho francés el haberlo destacado— un fundamento económico. «La existencia de disparidades regionales de desarrollo excesivas —dicen los autores antes citados— es un freno al crecimiento del producto nacional, en la medida en que comporta, a la vez, una valoración insuficiente de amplias porciones del territorio nacional y cargas suplementarias para la colectividad por el hecho de la hipertrofia de ciertas zonas» (11).

La Ordenación del Territorio como traslación geográfica de las decisiones económicas es aspecto destacado por autores españo-

nística, Padua, CEDAM, 1982, y Sandro AMOROSINO, *L'organizzazione del territorio tra leggi e amministrazione*, Padua, CEDAM, 1984.

(10) LAJUGIE, DELFAUD y LACOUR, *Espace régional et aménagement du territoire*, cit., págs. 83-87, para la evolución de objetivos y conceptos, y págs. 87 a 103, para las demás cuestiones mencionadas en el texto.

(11) LAJUGIE, DELFAUD y LACOUR, *Espace régional et aménagement du territoire*, cit., pág. 91; idea en la que coincide NÉMERY, *De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire*, cit., págs. 22-23, donde asegura que «la Ordenación del Territorio va a consistir en repartir y localizar los equipamientos públicos necesarios para el desarrollo económico», pues aunque comporte consideraciones culturales, sanitarias, sociales, deportivas..., en todo caso, tiene preponderancia la finalidad económica. «La Ordenación del Territorio —escribe— es una noción contingente del sistema económico, es decir, de la economía liberal.»

les (12). Aspecto que casa bien con los datos que configuran la Planificación económica en la Constitución española.

Resulta, en efecto, posible decir que la función ordenadora del Territorio consiste en proporcionar, de acuerdo con la política económica, una organización de los asentamientos que responda a objetivos de solidaridad y calidad de vida. Objetivos que resultan perfectamente delimitables a través de la Planificación económica que, en el diseño de nuestro texto constitucional, no atiende al mero desarrollo cuantitativo. La Planificación económica se realiza «para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (art. 131.1 de la Constitución). Se está buscando un tipo de desarrollo cualitativo, ajustado a las necesidades colectivas; necesidades éstas enunciadas en los artículos 39 y siguientes de la Constitución bajo el rótulo «De los principios rectores de la política social y económica». Un desarrollo cualitativo que no sólo consiste en industrializar el país, sino también en evitar los desequilibrios regionales e intrarregionales —con fundamento, además, en el principio de solidaridad que incorporan los artículos 2, 138 y 158 de la Constitución— y en corregir los desequilibrios entre los diversos sectores económicos —objetivo que explicita el artículo 130 de la Constitución y que también tendrá su proyección territorial.

Ningún inconveniente existe, en definitiva, para que Planificación económica y Ordenación Territorial aparezcan conceptualmente unidas; antes bien, parece que ambas conforman una secuencia lógica, habida cuenta del entramado ordinamental español.

3. *El deslinde entre Ordenación del Territorio, Protección del Medio Ambiente y Urbanismo*

La función ordenadora del territorio comprende dos grandes elementos o fases de realización, susceptibles a su vez de nuevas divi-

(12) Véanse Martín BASSOLS COMA, *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos*, en el núm. 95 de esta REVISTA (1981), pág. 47, para quien, «en síntesis, el modelo francés aporta una valoración del espacio o del territorio desde una perspectiva de política económica y en función de su desarrollo programado, al objeto de conseguir una adecuada localización de las actividades económicas y de los asentamientos humanos», y SALA ARQUER, *Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*, cit., quien, en pág. 36, asegura que la Ordenación del Territorio en Francia «no es más que la dimensión nacional del desarrollo regional», conseguida a través de la coordinación de los aspectos económicos y la planificación física.

siones conceptuales o etapas temporales. Por una parte, se trata de formular el modelo territorial y, por otra parte, de arbitrar las medidas precisas para hacer realidad el modelo.

Formular el modelo territorial es una tarea que precisa de un gran soporte informativo y que se traduce en fijar la vocación, el destino, de las diferentes zonas del territorio. El macroobjetivo que se persigue con ello es, como se ha dicho, la corrección de los desequilibrios territoriales. Ahora bien, tan magno objetivo, dadas las dimensiones manejadas, se subdivide en multitud de objetivos que, en ocasiones, pueden alcanzar una propia sustantividad. Así sucede con la Protección del Medio Ambiente y la Ordenación urbanística.

Los términos del problema conceptual que suscita el adecuado deslinde entre las funciones públicas de Ordenación territorial, Protección ambiental y Ordenación urbanística pueden complicarse en la realidad de los Ordenamientos positivos, debido a que la formulación histórica de esas tres funciones no ha tenido que coincidir con su estructuración lógica. Así, es un hecho sobradamente conocido la primacía cronológica, en el Derecho español, de la función urbanística, asentada con caracteres modernos desde la llamada Ley del Suelo de 1956; hasta el punto de que las primeras afirmaciones de la función de Ordenación territorial se produjeron en la legislación urbanística, destacadamente a raíz de la Reforma de la Ley del Suelo en 1975 (13). La estructuración sistemática, general, independiente ya si

(13) Recientemente, BASSOLS COMA, *Panorama del Derecho Urbanístico español*, en «RDU», núm. 100 (1986), hablaba, en págs. 110-115, de «la contribución de la legislación urbanística al nacimiento y consolidación de la Planificación territorial»; según Laureano LÓPEZ RODÓ, *La Ordenación territorial y las Comunidades Autónomas*, en «Estudios Territoriales», núm. 3 (1981), pág. 18, el Urbanismo, tal y como lo concibe la Ley del Suelo, abarca la Ordenación territorial; Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, «Autonomías y Ley del Suelo», en su libro *Bibliografía sobre Derecho Urbanístico*, Madrid, Montecorvo, 1981, aunque indica, en págs. 231-232, que la Ordenación del Territorio comprende, como una de sus especies, el Urbanismo, añade que esa distinción quiebra en los artículos 2 y 3 de la Ley del Suelo, donde se habla de actividad urbanística para designar la actividad de Ordenación territorial; M. PALLARÉS MORENO, *La Ordenación del Territorio*, cit., pág. 23, se refiere a la existencia anterior del Urbanismo, que debe considerarse una especie de la función general de Ordenación del territorio; Tomás QUINTANA LÓPEZ, *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Madrid, Montecorvo, 1987, págs. 216-219, distingue ambas funciones, auspiciando «una parcial conversión del Urbanismo en Ordenación del Territorio». La situación es parecida en otros Ordenamientos jurídicos. Para Italia, véanse en tal sentido, p. ej., las opiniones de Federico SPANTIGATI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milán, Giuffrè, 1969, pág. 11, para quien lo urbanístico no se identifica con lo «urbano», sino con lo «territorial»; Italo DI LORENZO, *Diritto urbanistico*, Turín, UTET, 1973, pág. 6, destaca que la Ordenación del Territorio como contenido del Urbanismo sería una tendencia no asumida normativamente por completo. Para Bélgica, véanse Georges BRICMONT,

se quiere, de las funciones de Ordenación territorial y urbanística, y también de Protección del Medio Ambiente, no tiene lugar en nuestro ordenamiento jurídico, al margen de antecedentes parciales, hasta la Constitución de 1978. Es en este texto fundamental donde la Protección del Medio Ambiente alcanza el rango de principio rector de la política social y económica (art. 45). La Ordenación del Territorio sólo tiene tratamiento explícito, en cambio, en el marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, al permitir el artículo 148.1.3.º de la Constitución que todo Estatuto de Autonomía asuma competencias sobre esa materia. No obstante, según lo dicho anteriormente, la Ordenación del Territorio, por su carácter de función de contenido económico, puede considerarse implícitamente incluida en los preceptos constitucionales que establecen la potestad de Planificación de la Economía (sobre todo, art. 131 de la Constitución).

Obsérvese que al propugnar un deslinde lógico entre las tres funciones públicas de referencia, colocando en un plano superior o condicionante a la de Ordenación del Territorio, no se subordina el Derecho positivo a la elaboración dogmática. Antes bien, por medio de ésta se pretende que los contenidos jurídico-positivos sean debidamente comprendidos, alcanzando todas sus virtualidades. No se trata, pues, de afirmar la supremacía de unas denominaciones sobre otras, sino de establecer los perfiles diferenciadores de unas funciones que son denominadas de una cierta manera por el Derecho positivo. Existe una función pública consistente en determinar las vocaciones de las distintas zonas del espacio terrestre; y a esa función se la denomina Ordenación del Territorio. Existe otra función pública que, a partir de las determinaciones de la Ordenación territorial —si es que tales determinaciones se han producido—, establece la correcta utilización de los recursos naturales; función denominada Protección del Medio Ambiente. Y existe, por fin, en lo que ahora interesa, una tercera función pública, centrada en garantizar el uso racional de parte del recurso natural que es el suelo; no de todo el suelo, sino de aquellas partes del suelo que en nuestra legislación se denominan suelo urbano y suelo urbanizable; esta tercera función

Aménagement du territoire et urbanisme. Commentaire de la loi organique du 29 mars 1962, Bruselas, Larcier, 1962, y los estudios sobre la Ley de 22 diciembre 1970, que modifica la Ley de 1962, contenidos en el volumen colectivo *L'aménagement du territoire et l'urbanisme*, Bruselas, Larcier, 1972.

se llama Urbanismo. Examinemos estas distinciones con mayor detalle.

La Ordenación del Territorio condiciona el contenido de la específica función de Protección del Medio Ambiente. Sin embargo, no es infrecuente encontrarse con definiciones muy amplias de lo que sea el Medio Ambiente como objeto del Derecho; formulaciones tan amplias que, de admitirse, cuestionarían la posición superior aquí defendida para la función ordenadora del Territorio. Se dice, por ejemplo, que «el Medio Ambiente humano es el hombre y su espacio vital; esto es, el marco comprensivo y mutable de los elementos, condiciones y circunstancias de todo orden —físicas y orgánicas— en el que el hombre desenvuelve su vida»; o, también, que es «el conjunto constituido por los medios, los cuadros y las condiciones de vida» (14). Caso de aceptar estas amplias formulaciones, habría que invertir los términos de la proposición inicial, de manera que fuera la función ordenadora del Territorio la condicionada por la función protectora del Medio Ambiente.

Sin embargo, lo que sucede es algo diferente. Resulta que la Protección del Medio Ambiente es expresión con dos significados distintos. Por una parte, constituye una finalidad, una teleología general de la actividad pública, que debe así incorporarse al ejercicio de cualquier función pública, y en tal sentido se emplea en las definiciones transcritas. Pero, por otra parte, la Protección del Medio Ambiente constituye también una específica función pública. Una función pública que consiste, siguiendo los términos del artículo 45.2 de la Constitución, en velar por la utilización racional de los recursos naturales: el suelo y subsuelo, el agua, el aire, la flora y la fauna (15).

(14) La primera definición transcrita es de Fernando MOLA DE ESTEBAN, *La defensa del medio humano*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1972, pág. 56, quien, muy significativamente, añade: «Nada, por tanto, es absolutamente extraño al concepto de Medio Ambiente.» Posición que no resulta aislada, ni en la doctrina española ni en la extranjera; así, la segunda definición transcrita en el texto es de Michel CARPENTIER, *Un programme communautaire en matière d'environnement*, en «Annuaire Européen», vol. XIX (1971), pág. 52, quien asegura que se trata de la definición generalmente aceptada. Podrían multiplicarse las citas; añádase sólo una más, de Borja CARDELUS, *La Planificación ambiental*, en «DA», núm. 179 (1978), pág. 168: «El concepto [de Medio Ambiente] va mucho más lejos, al comprender todo aquello que es susceptible de quedar englobado dentro de la expresión "calidad de vida", que no se circunscribe solamente al deterioro físico del espacio, sino que se extiende hacia ámbitos sociales, económicos e incluso psíquicos.»

(15) No se va a insistir en el doble sentido de la Protección ambiental, que el autor, si se disculpa la propia cita, ha defendido últimamente en *La Política de Medio Ambiente de la Comunidad Europea y su incidencia en el Derecho español*,

La Ordenación del Territorio puede incorporar, junto a referencias ambientales explicables por la general finalidad de Protección ambiental, objetivos o medidas referentes a los concretos recursos naturales, condicionando el alcance de la específica función protectora del Medio Ambiente. Será, por ejemplo, normal que los instrumentos de Ordenación territorial definan los espacios naturales protegibles, correspondiendo al ejercicio de la función ambiental la efectiva o más completa protección de tales espacios.

La función ordenadora del territorio condiciona también el ejercicio de la función urbanística estrictamente entendida, esto es, desligada de los instrumentos de Ordenación territorial que, por razones contingentes, figuran en la Ley del Suelo. El centro de atención del Urbanismo es el hecho ciudad: su ordenación (suelo urbano) y su expansión (suelo urbanizable). La falta de ciudad (suelo no urbanizable) sólo es tomada realmente en consideración por las técnicas urbanísticas, para evitar o controlar la aparición de edificaciones y otros usos urbanísticos del suelo. En este sentido, conviene tener presente una declaración de la Corte Constitucional italiana, hecha con referencia básica a la Ley Urbanística de 1942, modelo de nuestra Ley del Suelo. Dice, en efecto, la Corte en su Sentencia de 24 ju-

en el volumen colectivo, dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Comunitario Europeo (Estudio sistemático desde el Derecho español)*, Madrid, Civitas, 1986, págs. 502-503. Con respecto a la concreción de los recursos naturales, dentro de la específica función de Protección del Medio Ambiente, la postura defendida en el texto cuenta con apoyos doctrinales aun con anterioridad a la Constitución: Miguel Angel ARROYO GÓMEZ, *Elementos de una política del Medio Ambiente*, en «DA», núm. 145 (1972), pág. 79; José Mario CORELLA MONEDERO, *Función de las Diputaciones Provinciales en la defensa del Medio Ambiente*, en «REVL», núm. 188 (1975), págs. 662-664; Juan Luis DE LA VALLINA VELARDE, *Reforma de la Administración Local y organización administrativa del Medio Ambiente*, en «REVL», núm. 189 (1976), pág. 12; Adolfo Enrique MILLÁN LÓPEZ, *Defensa de la Naturaleza y Protección del Medio Ambiente. Consideraciones generales*, en «RDAF», núm. 43 (1976), pág. 174; Enrique RIVERO YSERN, *El Ordenamiento jurídico nuclear y la Ordenación y Gestión del Medio Ambiente*, en el núm. 83 de esta REVISTA (1977), págs. 64-65, en nota. Tras la Constitución, defienden la reconducción del Medio Ambiente a los recursos naturales: Juan Miguel de LA CUÉTARA MARTÍNEZ, *Administración Local y Medio Ambiente. Funciones, medios y problemas*, en «REVL», núm. 207 (1980), págs. 415-417; Pedro ESCRIBANO COLLADO y José Ignacio LÓPEZ GONZÁLEZ, *El Medio Ambiente en la Constitución española*, en el volumen colectivo *Derecho y Medio Ambiente*, Madrid, CEOTMA, 1981, pág. 37. Sin embargo, no cabe desconocer la existencia de una postura doctrinal más restrictiva, que reduce el Medio Ambiente, como objeto específico del Derecho, no a todos los recursos naturales, sino sólo a alguno de ellos, a los «elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas: en definitiva, el agua y el aire»; se trata de Ramón MARTÍN MATEO, *Derecho Ambiental*, Madrid, IEAL, 1977, págs. 79 y ss., quien con posterioridad a la Constitución reitera su tesis en *El Ambiente como objeto del Derecho*, en el volumen colectivo *Derecho y Medio Ambiente*, cit., págs. 21 y ss.

lio 1972, que «el Urbanismo como materia es una actividad que concierne a la ordenación y el incremento edificatorio de los centros habitados; resulta delimitada en estos términos por las llamadas leyes urbanísticas y, sobre todo, por el artículo 1 de la Ley de 17 agosto 1942». «El ámbito del Urbanismo —añade—, por otra parte, en la disciplina legislativa, no ha sufrido con el tiempo sustanciales modificaciones; en particular, no ha sido ampliado a tal punto que en él pueda comprenderse la Ordenación del entero Territorio y, por tanto, del Medio Ambiente en general» (16).

La estricta delimitación de la función urbanística va produciéndose poco a poco en el Derecho positivo español, a través de la nueva legislación sobre Ordenación del Territorio. Si bien los pasos dados hasta ahora no resultan definitivos. Para empezar, falta una conexión de los instrumentos ordenadores del territorio con la Planificación o, al menos, con la Programación económica. En segundo lugar, es precisa también una más nítida separación orgánica y técnica entre la función territorial y la urbanística. Sólo comprendiendo que se está en presencia de planos funcionales diferentes, con sus distintas exigencias organizativas, procedimentales y técnicas, será posible desenvolver adecuadamente cada función. La Ordenación del Territorio, persiguiendo la función básica de corregir los desequilibrios territoriales mediante la definición del sistema de ciudades y de las subsiguientes necesidades, dentro de la determinación del destino de las diferentes zonas territoriales. El Urbanismo, ocupándose, dentro del respeto a los instrumentos de Ordenación territorial, de las ciudades y de su crecimiento.

II. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Sentadas las anteriores bases conceptuales, a propósito del significado de la función ordenadora del territorio, conviene reflexionar sobre la correspondiente experiencia española. A tal fin, el esquema que se seguirá, antes de entrar en el contenido de la Ordenación territorial, es muy sencillo: la situación antes de la Constitución de 1978; la importante novedad que incorpora este texto fundamental,

(16) Sentencia de la Corte Constitucional italiana de 24 julio 1972, núm. 141, publicada en «Giurisprudenza Costituzionale», núm. 1 (1972), págs. 596 y ss. M. PALLARÉS MORENO, *La Ordenación del Territorio*, cit., pág. 23, dice que «el Urbanismo consiste en modelar sólo la estructura interior de las ciudades».

permitiendo a las Comunidades Autónomas asumir la competencia de Ordenación del Territorio, y, en tercer lugar, los diseños generales que, en ejercicio de esa competencia, va perfilando la legislación autonómica.

1. *La Ordenación del Territorio antes de la Constitución de 1978*

Con anterioridad al texto fundamental de 1978, la función ordenadora del territorio no se ejercía realmente en el Estado español. Hubo, sí, una serie de políticas con incidencia territorial, como no podía menos de ser. Recientemente describía DE MIGUEL la pluralidad de acciones, heterogéneas y dispersas, surgidas en España a partir de los años cincuenta, con el objetivo de corregir los desequilibrios regionales (17). Incluía ese autor la referencia a técnicas tan diversas como los Planes Coordinados para el Desarrollo Económico-Social de ciertas zonas (Plan Badajoz, Jaén, Sudeste, Tierra de Campos...), las distintas acciones dirigidas a proporcionar el equipamiento comunitario básico de pequeños núcleos de población (Planes Provinciales de Obras y Servicios, Comarcas de Acción Especial, obras en régimen de Acción Comunitaria), la política de Polos Industriales, las medidas para la descongestión de áreas saturadas, las Zonas de Preferente Localización Industrial, los Polígonos Industriales, las Grandes Areas de Expansión Industrial, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, la actuación de ciertas empresas públicas como las Sociedades de Desarrollo Regional, la utilización del sistema crediticio e, incluso, el otorgamiento a las Comunidades Autónomas de recursos económicos estatales. Técnicas variadas, carentes del necesario impulso de racionalidad y coherencia en su diseño, por más que en el origen de algunas pudieran, inicialmente, identificarse previsiones contenidas en los tres Planes de Desarrollo Económico y Social del período 1963-1975 (18).

El intento de perfilar normativamente los instrumentos requeri-

(17) Pedro DE MIGUEL GARCÍA, *La acción territorial y los desequilibrios regionales*, en el volumen colectivo *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, IEF, 1984, vol. III, págs. 2251-2289.

(18) Para un análisis de los objetivos y resultados de la política regional española de esta época, véanse el estudio de Harry W. RICHARDSON, *Política y planificación del desarrollo regional en España*, trad. esp. de L. Toharia, Madrid, Alianza, 1976, y las diversas colaboraciones reunidas bajo el título «La Política regional española a partir de 1940», en el volumen colectivo *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, tomo I, págs. 486-810.

dos para llevar a cabo una Planificación territorial plasmó en la reforma de 1975 de la Ley del Suelo, que conectaba con los trabajos preparatorios de un proyectado IV Plan de Desarrollo Económico y Social y que respondía, en este punto, a la necesidad de una política de Ordenación territorial, suscitada por los desajustes espaciales observados en la experiencia de los tres Planes de Desarrollo (19).

De esta manera, la problemática de la Ordenación del Territorio se injertó en la legislación de Urbanismo, conformando una característica de nuestro Ordenamiento jurídico, como antes se indicó. El Plan Nacional de Ordenación habría de determinar «las grandes Directrices de Ordenación del Territorio, en coordinación con la Planificación económica y social» (art. 7 de la LS), estableciéndose en los Planes Directores Territoriales de Coordinación, «de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional, las Directrices para la Ordenación del Territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los planes y normas a que afecte» (art. 8.1 de la LS).

Ahora bien, la práctica de estos instrumentos no ha producido resultados halagüeños: el Plan Nacional de Ordenación no se formularía, y en la trayectoria de los Planes Directores Territoriales de Coordinación destacan las notas de la crisis y la discontinuidad. En efecto, según ha señalado BASSOLS, la pretensión inicial de utilizar los Planes Directores para articular una planificación de base regional parece fracasada; la inadecuación de la figura para las Areas Metropolitanas resulta del abandono de la misma, en el caso de Madrid, con su sustitución por Directrices de Planeamiento Territorial, que no contienen determinaciones directas, al contrario de lo que sucede en los Planes Directores (art. 8.2 LS); en último término, la legislación de Parques Nacionales pone de relieve una inversión institucional de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, convertidos en ordenaciones complementarias de las acciones especiales de protección del Medio Ambiente natural (20).

(19) Sobre la conexión entre la Planificación del Desarrollo y el Urbanismo, véanse BASSOLS COMA, *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos*, cit., págs. 49-50; Luciano PAREJO ALFONSO, *La Ordenación urbanística. El periodo 1956-1975*, Madrid, Montecorvo, 1979, págs. 27-76, con referencia al proyectado IV Plan de Desarrollo a partir de pág. 69, y M. PALLARÉS MORENO, *La Ordenación del Territorio*, cit., págs. 39-41.

(20) BASSOLS COMA, *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, cit., págs. 73-80.

2. *La Ordenación del Territorio como competencia de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978*

La función ordenadora del territorio ha cobrado una nueva dimensión, incluso podría decirse que se ha asentado como tal, al referirse a ella la Constitución de 1978, permitiendo que todo Estatuto de Autonomía asuma competencias en esa materia (art. 148.1.3.º de la Constitución).

Ni un solo Estatuto autonómico ha dejado de prever la competencia sobre Ordenación del Territorio, caracterizándola, además, en todos los casos como una competencia materialmente exclusiva, de manera que todas las potestades públicas (legislativas, reglamentarias y ejecutivas) referidas a la Ordenación territorial se reservan para las Comunidades Autónomas (21).

Sin embargo, a pesar de estos iniciales términos textuales de la Constitución y de los Estatutos, no parece seguro que las Comunidades Autónomas dispongan absoluta y libremente de la función ordenadora del Territorio. Así, desde diversas perspectivas doctrinales, se destaca la incidencia que sobre las competencias autonómicas de Ordenación territorial tienen algunas competencias necesarias del Estado, conforme a la lista del artículo 149.1 de la Constitución (22).

Sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación, véanse José MARTÍN BLANCO, *Los Planes Directores Territoriales de Coordinación en la nueva Ley del Suelo*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1975; Ramón MARTÍN MATEO, *Los Planes Directores Territoriales de Coordinación*, en el volumen colectivo *XVII Temas de Derecho Urbanístico. El Curso de Oviedo*, Oviedo, Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, 1980, págs. 39-52; José Luis GONZÁLEZ-BERENGUER, «Sobre los Planes Directores Territoriales de Coordinación», en su libro *Estudios sobre planeamiento, gestión y docencia del Urbanismo*, Madrid, Montecorvo, 1986, págs. 73-103.

(21) Artículos 10.31 Estatuto País Vasco, 9.9 Estatuto Cataluña, 27.3 Estatuto Galicia, 13.8 Estatuto Andalucía, 10.1.b) Estatuto Asturias, 22.3 Estatuto Cantabria, 8.1.8 Estatuto La Rioja, 10.1.b) Estatuto Murcia, 31.9 Estatuto Comunidad Valenciana, 35.1.3.º Estatuto Aragón, 31.1.b) Estatuto Castilla-La Mancha, 29.11 Estatuto Canarias, 44.1 Estatuto Navarra, 7.1.2) Estatuto Extremadura, 10.3 Estatuto Baleares, 26.3 Estatuto Madrid, 26.1.2.º Estatuto Castilla-León.

(22) Véanse, entre otros autores, Luis COSCULLUELA MONTANER, *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, en el núm. 89 de esta REVISTA (1979), págs. 14-15; Santiago MUÑOZ MACHADO, *Aspectos jurídicos de la Ordenación del sistema económico en la Constitución española de 1978*, en el volumen colectivo, dirigido por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La distribución de las competencias económicas entre el Poder central y las Autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, IEE, 1980, pág. 354; SALA AROUER, *Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*, cit., págs. 46-51; LÓPEZ RODÓ, *La Ordenación territorial y las Comunidades Autónomas*, cit., págs. 21-22; En-

a) Por una parte, el citado precepto reserva al Estado la competencia sobre determinadas obras públicas de indudable trascendencia territorial: desde las requeridas por la Defensa Nacional (artículo 149.1.4.^a) hasta las calificadas de interés general, o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (24.^a), pasando por obras específicamente designadas, como los puertos y aeropuertos de interés general (20.^a), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad (21.^a), aprovechamientos hidráulicos (22.^a)...

b) Además, el Estado tiene competencia para establecer las bases y coordinación de la Planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a), para aprobar la legislación básica sobre Protección del Medio Ambiente (23.^a) y para la defensa del Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental español (28.^a).

c) Por último, debe destacarse también la incidencia que sobre la competencia autonómica de Ordenación Territorial tiene el hecho de que la formulación del estatuto básico del derecho de propiedad corresponda al Estado. Así se deduce de la competencia estatal para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1.^a), uno de los cuales es el derecho de propiedad (art. 33, siempre de la Constitución) (23).

rique ALONSO GARCÍA, *Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid*, en el volumen colectivo, dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, IEE, 1983, pág. 219; Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, 6.^a ed., Madrid, Abella, 1986, págs. 35-41.

(23) En relación con las competencias estatales sobre el derecho de propiedad, parece oportuno señalar que lo reservado al Estado, según el marco constitucional de distribución de competencias, es la garantía de la igualdad en el ejercicio de tal derecho; literalmente, y en lo que aquí interesa, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad. Como ha puesto de relieve José Luis CARRO, *Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1.^a de la Constitución*, en «REDC», núm. 1 (1981), págs. 147-149 y pág. 155, por el juego del artículo 53.1 de la Constitución, «en el caso concreto de la propiedad, la norma del 149.1.1.^a se traduce en la garantía de un mismo contenido esencial en todo el territorio del Estado», es decir, al Estado corresponde garantizar un modelo de derecho de propiedad, unas características básicas que no pueden ser desconocidas por las Comunidades Autónomas. Pero, dentro del respeto a esos mínimos, no parece existir impedimento derivado del artículo 149.1.1.^a de la Constitución para que la normativa autonómica, en el ejercicio de sus competencias (agrarias, urbanísticas, de Ordenación Territorial, etc.), regule el derecho de propiedad, o, mejor, los derechos de propiedad afectados. No parece, pues, exacto afirmar, como hace ALONSO GARCÍA, *Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid*, cit., pág. 219, que el derecho de propiedad «no puede ser regulado, en gran parte, por las Comunidades Autónomas». La observación contraria sería más exacta, ya que dentro del respeto al contenido esencial del derecho de propiedad existe un enorme juego de decisiones

De los anteriores títulos competenciales pertenecientes al Estado se deducen condicionamientos para las potestades de Ordenación Territorial de las Comunidades Autónomas.

a) En primer término, la parte de esas potestades consistente en la facultad de determinar la localización de las infraestructuras, parece claro que no puede ejercerse de manera vinculante frente a las opciones que corresponden al Estado en el ejercicio de sus competencias enumeradas en el artículo 149.1 de la Constitución. Resultaría incoherente que la instalación defensiva o el aeropuerto de interés general fueran asuntos incluíbles en unas competencias estatales que no comprendieran la posibilidad de su localización territorial.

Marginando ahora los posibles y siempre deseables mecanismos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo cierto es que la existencia de competencias concurrentes lleva siempre implícita la posibilidad del conflicto. Conflicto que la Constitución soluciona con la regla de prevalencia del Derecho estatal (artículo 149.3) (24).

al alcance de las Comunidades Autónomas. Piénsese, p. ej., en la previsión de un nuevo tipo de propiedad vinculada —funcionalizada socialmente, en el sentido del artículo 33 de la Constitución y, por tanto, acorde, en principio, con la regla del contenido esencial—, o en la definición de técnicas diferentes para delimitar las facultades de algunas formas propietarias, hecha en el marco de las competencias agrícolas, forestales o urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

(24) ALONSO GARCÍA, *Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid*, cit., págs. 245-251, ha estudiado los posibles sistemas de coordinación de la planificación autonómica con la del Estado, aunque considerando vigente, en páginas 220-231, la potestad de resolución de conflictos que en último extremo atribuye al Consejo de Ministros el artículo 180 de la Ley del Suelo, para los supuestos de obras que procedan del ejercicio de competencias del artículo 149 de la Constitución; tesis ésta que se comparte, por aplicación directa, como queda dicho en el texto, de la regla de prevalencia del Derecho estatal. Sobre el sentido de las competencias concurrentes, permítaseme reproducir lo escrito en otro lugar (*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, dirigidos por José BERMEJO VERA, Madrid, IEAL, 1985, pág. 372): «La concurrencia permite a la Comunidad Autónoma regular de manera completa la actividad de Ordenación territorial, previendo incluso las formas de solucionar los conflictos originados por el ejercicio de competencias estatales (p. ej.: el procedimiento a seguir cuando el Estado pretenda realizar una obra pública de interés general en contra del planeamiento aprobado por la Comunidad Autónoma) o incidiendo en materias que sectorialmente son de competencia estatal (p. ej.: medidas de protección urbanística del patrimonio monumental español). La norma autonómica será válida, en la medida en que se apoye en un título competencial genérico indiscutible. Ahora bien, lo que sucederá es que, en esas materias concretas, la forma de solucionar la concurrencia también podrá ser regulada por el Estado, con fundamento en su título competencial específico.» Sobre la regla de prevalencia en general, consúltense los estudios, con posiciones diferentes, de Luciano PAREJO ALFONSO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional (El artículo 149.3 de la Constitución)*, Madrid,

b) Con ser importante el condicionamiento dicho, mayor trascendencia tiene aún, para la delimitación de las competencias autonómicas de Ordenación Territorial, la incidencia de las potestades estatales de Planificación económica. En este punto, el esfuerzo conceptual previamente realizado es de gran utilidad, dado que la conexión lógica establecida entre Planificación económica y Ordenación territorial resuelve, cuanto menos, los problemas teóricos de principio. En efecto, si se admite la validez conceptual de dicha conexión, concibiendo la Ordenación territorial como la facultad de proyectar espacialmente las decisiones del Plan económico; entonces, sea mayor o menor el alcance de la potestad estatal de Planificación económica, lo que parece seguro es que el Estado puede condicionar en alguna medida las decisiones autonómicas de Ordenación territorial (25).

La posibilidad de unas Directrices estatales de la Planificación territorial, vinculadas al Plan económico *ex* artículo 131 de la Constitución, es admitida por diversos autores (26). Más problemático

CEC, 1981, y de Ignacio DE OTTO Y PARDO, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional*, en «REDC», núm. 2 (1981), págs. 57-92. La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 56/1986, de 13 de mayo («BOE» 13 junio), en ponencia del Magistrado Angel Latorre Segura, *Conflicto sobre la construcción de cuarteles en el País Vasco*, ha considerado vigente el artículo 180 de la Ley del Suelo, si bien empleando el argumento de los poderes inherentes a la competencia material que ampara la realización de una determinada obra por el Estado; argumento del que discrepan, preconizando también la aplicación aquí sostenida de la regla de prevalencia del Derecho estatal, Tomás QUINTANA LÓPEZ y Elena FERRERO CALZADA, *Obras públicas estatales y competencias urbanísticas*, en «REALA», núm. 231 (1986), págs. 561-568.

(25) Aunque no sea éste el lugar adecuado para precisar la extensión de la potestad estatal de Planificación económica, sí puede recordarse que las expresiones utilizadas a tal fin por la Constitución, en dos lugares diferentes, no coinciden. El artículo 131.1 permite al Estado «planificar la actividad económica general», mientras que el artículo 149.1.13.º le atribuye la competencia exclusiva sobre «bases y coordinación de la Planificación general de la actividad económica». Parece que este segundo precepto define una potestad más reducida; interpretación que podría ensambalar muy bien con el párrafo 2.º del artículo 131, donde la facultad estatal de «planificar la actividad económica general» queda condicionada por unos cauces procedimentales en los que no es descabellado identificar el protagonismo de las Comunidades Autónomas; «de acuerdo —dice el precepto— con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas», además del «asesoramiento y colaboración» de diversos agentes económicos organizados. Sobre estos problemas, véanse Martín BASSOLS COMA, *La Planificación económica en la Constitución española de 1978*, en el volumen colectivo, dirigido por Fernando GARRIDO FALLA, *El modelo económico en la Constitución*, Madrid, IEE, 1981, y Jesús GARCÍA TORRES, *La «Ordenación general de la economía», título sustantivo de competencia estatal*, en «REDC», núm. 17 (1986), págs. 241 y ss.

(26) Véanse SALA ARQUER, *Aspectos jurídicos de la Ordenación del Territorio*, cit., págs. 47-49, quien promueve incluso, en págs. 51-52, la idea de elaborar una Ley estatal de Ordenación del Territorio, siguiendo el modelo alemán; ALONSO GARCÍA, *Las*

resultaría, sin embargo, afirmar que esas Directrices pueden expresarse en la figura del Plan Nacional de Ordenación que regula el artículo 7 de la Ley del Suelo. Problemático no tanto por el contenido —recuérdese que la Ley del Suelo atribuye al Plan Nacional la determinación de «las grandes Directrices de Ordenación del Territorio, en coordinación con la Planificación económica y social»— cuanto por el procedimiento de aprobación, distinto del previsto para el Plan económico general en el artículo 131.2 de la Constitución (27). Quizás por ese motivo, el artículo 9.1 del proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico de 29 de julio de 1982 preveía que «el ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que afecten a la utilización del Territorio... se ajustará en todo caso a las Directrices generales que establezcan los Planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución» (28).

3. *Los sistemas autonómicos de Ordenación del Territorio*

Sin perjuicio de los datos anteriores, a propósito del alcance de las competencias autonómicas de Ordenación territorial, debe constatar la aprobación de leyes reguladoras de esa función pública en diversas Comunidades Autónomas. Por el momento, se cuenta con cinco leyes: la Ley catalana de Política Territorial, de 21 noviembre 1983; la Ley madrileña sobre Ordenación Territorial, de 30 mayo 1984; la Ley navarra de Ordenación del Territorio, de 11 noviembre

relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid, cit., pág. 233; DE MIGUEL GARCÍA, *La acción territorial y los desequilibrios regionales*, cit., páginas 2286 y 2288; GARCÍA ALVAREZ, *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, cit., pág. 48; QUINTANA LÓPEZ, *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente*, cit., pág. 226.

(27) Destaca esta razón, con alguna otra, BASSOLS, *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos*, cit., págs. 54-55. Tajantemente, José Luis GONZÁLEZ-HABA y Roberto MARTÍNEZ DÍEZ, *Ordenación territorial en una nueva situación*, en «Ciudad y Territorio», núm. 1 (1980), pág. 28, consideran inconstitucional el Plan Nacional de Ordenación previsto en la Ley del Suelo, aunque sí les parece viable una Ley estatal de Bases de Ordenación del Territorio. Pedro Alvaro JIMÉNEZ LUNA, *Las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas*, en *I Jornadas de Estudios Socio-Económicos de las Comunidades Autónomas*, Sevilla, 1982, vol. VII, págs. 66-67, estima que las Comunidades Autónomas deben participar en la elaboración del Plan Nacional, hablando por ello de «obsolescencia de la Ley del Suelo».

(28) Téngase presente que la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto («BOE» del 18), en el *Recurso de inconstitucionalidad contra la LOAPA*, no discutió la competencia estatal para aprobar las Directrices territoriales, aunque anulara el precepto en cuestión por suponer, según el Tribunal, una reformulación general de competencias que estaría vedada al legislador estatal.

1986; la Ley asturiana de Coordinación y Ordenación Territorial, de 30 marzo 1987, y la Ley balear de Ordenación Territorial, de 1 abril 1987. A ellas han de añadirse en un futuro próximo, con toda probabilidad, nuevas Leyes de Ordenación Territorial en otras Comunidades Autónomas.

Como primer paso, encaminado a conocer el contenido de los sistemas autonómicos de Ordenación Territorial, parece conveniente describir los diversos instrumentos regulados en cada una de las leyes autonómicas citadas.

A) La *Ley catalana de Política Territorial de 1983* tiene por objeto «establecer las directrices de ordenación del territorio catalán y de las acciones administrativas con incidencia territorial en Cataluña, a fin de corregir los desequilibrios que se producen y de alcanzar un mayor bienestar de la población» (art. 1). Objeto éste que encaja muy bien dentro de los elementos conceptuales expuestos previamente.

Quizás lo más característico de la Ley catalana sea su opción, entre las diferentes posibilidades existentes, por un diseño planificador escalonado, como medio para realizar la Ordenación del Territorio. Se regula, así, la existencia de un Plan Territorial General para toda Cataluña, desarrollado, si es necesario, por Planes Territoriales Parciales, para una o más Comarcas, y Planes Territoriales Sectoriales, que planificarían un sector de intervención o el uso de un recurso en toda la Comunidad Autónoma.

La Ley Catalana regula los objetivos, ámbito, contenido y procedimiento de elaboración de esos tres tipos de Planes, así como las relaciones entre ellos. Incluye también la referencia a instrumentos para cumplir las previsiones de los Planes o, en defecto de éstos, para conseguir, en todo caso, el objetivo de equilibrio territorial: subvenciones, estímulos fiscales, manejo de las inversiones obligatorias de las Cajas de Ahorros, incluso gravámenes sobre el establecimiento de nuevas actividades industriales en zonas congestionadas (aunque remitiendo —art. 28— para las condiciones de estos gravámenes a una futura ley).

Otras leyes completan el anterior esquema. Así, antes incluso de aprobarse la Ley catalana de Política Territorial, la Ley catalana para la Protección de la Alta Montaña, de 9 marzo 1983, asumió objetivos de protección y promoción de las comarcas y zonas de montaña, dentro de una política de reequilibrio territorial de Cataluña.

Instrumento básico de tal objetivo es el Plan Comarcal de Montaña, que responde, sin duda, al modelo de los Planes Territoriales Parciales, según la terminología de la Ley catalana de Política Territorial.

La coherencia legislativa se advierte también en la Ley catalana de Espacios Naturales de 13 junio 1985, cuyo instrumento básico, el Plan de Espacios de Interés Natural, se acoge expresamente (artículo 15.2) al modelo de los Planes Territoriales Sectoriales de la Ley catalana de Política Territorial.

B) La *Ley madrileña sobre Ordenación Territorial de 1984* introduce un sistema más modesto, de manera que regula no exactamente la completa Ordenación territorial, sino «tres instrumentos de Ordenación territorial de la Comunidad de Madrid, estableciendo la función, contenido, carácter, efectos y procedimiento de elaboración de cada uno de ellos» (art. 1). Esos tres instrumentos reciben las denominaciones de Directrices de Ordenación Territorial, Programas Coordinados de Actuación y Planes de Ordenación del Medio Físico.

Las Directrices tienen por finalidad la ordenación de toda la Comunidad, estableciendo las correspondientes relaciones con los diversos entes públicos que actúan en el territorio. Su punto de partida consiste en la descripción de las características del territorio madrileño y en la formulación de un diagnóstico sobre los problemas advertidos, precisando, a continuación, los criterios adoptados en relación con los problemas advertidos y estableciendo, en definitiva, un «marco de referencia pública para la actuación de los agentes sociales y económicos» [art. 9.c)].

Los Programas Coordinados de Actuación, que no son desarrollo necesario de las Directrices de Ordenación Territorial, tienen por objeto la programación plurianual de las actuaciones que las distintas Administraciones Públicas llevan a cabo en la Comunidad de Madrid. Pueden referirse a la totalidad del ámbito comunitario o a algunas áreas del mismo, con carácter sectorial o intersectorial.

Por último, los Planes de Ordenación del Medio Físico cumplen una función planificatoria directa en ámbitos no ocupados por los asentamientos urbanos ni por sus previsibles crecimientos, pudiendo dictarse en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial o con independencia de las mismas.

La Ley madrileña de Ordenación Territorial ha evitado perfilar un sistema planificador completo y escalonado, regulando instru-

mentos que pueden actuar independientemente unos de otros. Regulaciones, pues, muy diferentes de las incorporadas por la legislación catalana. Cabe, incluso, resaltar la escasa preocupación del legislador madrileño por encajar sus productos normativos en los instrumentos de Ordenación territorial: así, la Ley madrileña de 23 enero 1985 (modificada por la Ley de 23 abril 1987) protege la Cuenca Alta del Manzanares con la declaración de Parque Regional, marginando la vía protectora del Plan de Ordenación del Medio Físico.

C) La *Ley navarra de Ordenación del Territorio de 1986* es una norma decididamente orientada hacia la Protección del Medio Ambiente. Aunque formula en términos muy amplios lo que entiende por Ordenación territorial («el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y planes que regulen las actuaciones y asentamientos sobre el territorio, en función del objetivo de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras», art. 2), su contenido gira básicamente en torno a técnicas de vinculación de usos o destinos del suelo, sin que se adviertan conexiones operativas con las decisiones económicas. Técnicas de vinculación directa o indirecta, que la Ley justifica reiteradamente por la trascendencia supramunicipal de las regulaciones.

Las potestades de Planificación urbanística de los Municipios se condicionan, en primer término, a través de las Normas Urbanísticas Regionales, aprobadas por Ley navarra de 10 abril 1987, que establecen en toda la Comunidad el sistema de protección del suelo no urbanizable y el desarrollo ordenado de los núcleos de población. Para ámbitos inferiores existe la figura de las Normas Urbanísticas Comarcales.

Otros instrumentos para la consecución de objetivos supramunicipales son los Planes de Ordenación del Medio Físico, cuya regulación es similar a la contenida en la Ley madrileña de 1984, y los Planes o Proyectos Sectoriales destinados a regular la implantación territorial de infraestructuras, dotaciones e instalaciones de interés público o utilidad social que se asienten sobre más de un término municipal.

La Ley navarra prevé también, de nuevo coincidiendo con la Ley madrileña, la existencia de Directrices de Ordenación Territorial para toda la Comunidad o para ámbitos subregionales. Por último, para garantizar la plena efectividad de los anteriores instrumentos, se po-

sibilita la formación de planeamientos municipales por subrogación del Gobierno navarro.

D) La *Ley asturiana de Coordinación y Ordenación Territorial de 1987* establece tres instrumentos: las Directrices de Ordenación Territorial, los Programas de Actuación Territorial y las Evaluaciones de Impacto.

La regulación, a pesar de las apariencias, difiere del sistema madrileño, acercándose más, en realidad, al diseño planificador escalonado de la Ley catalana. Se establecen, así, Directrices regionales, subregionales y sectoriales. Directrices de diverso tipo, cuyas relaciones no aparecen aclaradas en el texto de la Ley, que son desarrolladas por los Programas de Actuación Territorial, donde deben figurar todas las actuaciones con incidencia territorial que realice la Administración del Principado.

Para establecer la posible incidencia territorial de ciertas actuaciones identificadas por las Directrices o por normas sectoriales, la Ley asturiana regula las Evaluaciones de Impacto, que pueden referirse al Impacto Ambiental o al Impacto Estructural.

E) La *Ley balear de Ordenación Territorial de 1987* sigue también, en buena medida, el diseño general de la Ley catalana de 1983, estableciendo un sistema planificador completo y escalonado.

Se regula la existencia de unas Directrices de Ordenación Territorial como instrumento ordenador de toda la Comunidad. Directrices desarrolladas mediante Planes Territoriales Parciales para áreas geográficas supramunicipales, Planes Directorios Sectoriales referidos a los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos, y Planes de Ordenación del Medio Natural.

III. LA FORMULACIÓN DEL MODELO TERRITORIAL

Tras la anterior descripción de las leyes autonómicas de Ordenación del Territorio, conviene ahora analizar su contenido, examinando, en primer término, los elementos relacionados con la formulación del modelo territorial. Elementos que consisten en la identificación de los objetivos perseguidos y en el análisis del instrumento

planificadorio previsto para todo el ámbito de cada Comunidad Autónoma.

1. *Los objetivos de la Ordenación territorial*

A) *La corrección de desequilibrios territoriales en conexión con la política económica.*

El objetivo básico perseguido explícitamente en todas las leyes autonómicas citadas estriba en la corrección de los desequilibrios territoriales. Se trata, así, de «corregir los desequilibrios que se producen y de alcanzar un mayor bienestar de la población» (art. 1 Ley catalana de 1983); de «garantizar una adecuada estructura espacial» [art. 3.a) Ley madrileña de 1984]; de «conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras» (art. 2 Ley navarra de 1986); de «favorecer una utilización racional del territorio... y proteger el medio ambiente, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial» (art. 1 Ley asturiana de 1987); de disponer «una adecuada estructura espacial tendente a conseguir un equilibrado desarrollo de las islas y comarcas» [art. 1.a) Ley balear de 1987].

Ahora bien, la corrección de los desequilibrios territoriales es objetivo que no puede ser alcanzado sino conectando, tal y como antes se explicó, con los planteamientos de la política económica. Aspecto éste que únicamente las Leyes catalana de 1983 y madrileña de 1984 han tenido en cuenta expresamente, aunque de manera significativamente distinta. La Ley catalana es consciente de la raigambre económica de la Ordenación territorial; por eso establece la adopción, entre otras, de medidas para «fomentar el crecimiento económico» en las zonas deprimidas y para «regular ese mismo crecimiento en las zonas saturadas» [art. 3.a) y b)]. Sin embargo, las expresiones que emplea la Ley catalana son demasiado genéricas; no engarzan directamente la Ordenación territorial con todo tipo de medidas de política económica, procedentes de los diversos agentes públicos. Ese aspecto decisivo sólo es tenido en cuenta por la Ley madrileña al concebir el objetivo de garantizar una adecuada estructura espacial como «desarrollo de los criterios de política económica, social y cultural emanados del Gobierno de la Comunidad de Madrid y, en su caso, del Gobierno de la Nación y de los Ayuntamientos» [art. 3.a),

y, en igual sentido, art. 3.b) y h)]. Sin el establecimiento de esta conexión económica, la función ordenadora del territorio pierde buena parte de su sentido específico, para confundirse con la función protectora del Medio Ambiente. En tal sentido, por ejemplo, parece claro que la legislación navarra no siempre acierta a deslindar adecuadamente la política de Ordenación territorial, que concibe como una suma de las políticas ambiental y urbanística (así, expresamente, en la Exp. Mot. Ley navarra de 10 abril 1987, de Normas Urbanísticas Regionales).

La Ordenación del Territorio debe constituir el marco general para toda actuación ambiental y urbanística, pero partiendo para ello de las previsiones económicas. Si no se tiende un puente entre las decisiones económicas y su proyección geográfica a través, precisamente, de la Ordenación territorial, no será posible instrumentar una adecuada política de protección del Medio Ambiente; una política ambiental que responda a las exigencias de lo que se denomina el «eco-desarrollo», o desarrollo dentro de la conservación. Recuérdese que la necesidad de esa ponderación de valores ha sido establecida por el Tribunal Constitucional al interpretar el sentido del artículo 45 de la Constitución: «En su virtud, no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la utilización racional de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida» (29). Ponderación de valores que corresponde iniciar mediante la Ordenación del Territorio.

B) *El establecimiento de la vocación de las diferentes zonas del territorio.*

La gran finalidad de lucha contra los desequilibrios territoriales se hace operativa a través de otro objetivo de la función ordenadora del territorio: el establecimiento de la vocación de las diferentes zonas del mismo.

Este objetivo se encuentra bien expresado, con carácter general, en las Leyes madrileña de 1984 y balear de 1987.

(29) Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 64/1982, de 4 de noviembre («BOE» del 10 de diciembre), con ponencia de Angel Latorre Segura, en el *Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana sobre protección de áreas naturales afectadas por actividades extractivas*.

Así, en una visión sintética del contenido del largo artículo 3 de la Ley madrileña, podría decirse que la garantía de una adecuada estructura espacial, para el desarrollo de la política económica, social y cultural [art. 3.a)], se realiza a través de la definición de las funciones correspondientes a las distintas zonas del territorio [artículo 3.b)], destacando la identificación de las áreas protegibles [art. 3.f)] y los ámbitos supramunicipales de compleja ordenación [art. 3.g)]. A partir de esa fijación de las vocaciones territoriales debe establecerse el sistema de relación entre las diversas zonas [artículo 3.c)], las medidas que inciden en la distribución espacial de las instalaciones productivas [art. 3.d)], los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección de los recursos naturales [artículo 3.e)], los criterios y prioridades para la programación de los recursos públicos [art. 3.h)], la localización de estructuras y equipamientos [art. 3.i)], así como la oferta de localización de actuaciones estatales [art. 3.j)].

Una síntesis parecida es posible también ofrecer del artículo 1 de la Ley balear, que regula la necesidad de una distribución espacial de las instalaciones productivas [art. 1.d)], señalando las cabeceras comarcales [art. 1.e)], los ámbitos supramunicipales de compleja ordenación [art. 1.f)] y las áreas agrícolas, forestales, ganaderas o paisajísticas que deban ser protegidas [art. 1.g)]. Desde esa fijación de las diferentes vocaciones territoriales, la Ley balear impone favorecer el acceso de la población al medio natural [art. 1.b)], compatibilizar el desarrollo urbanístico y turístico con la racional utilización de los recursos naturales [art. 1.c)], adecuar los planes sectoriales de infraestructuras [art. 1.h)], coordinar las diferentes políticas sectoriales [art. 1.i)] y promover la participación ciudadana en todo el proceso de Ordenación territorial [art. 1.j)].

En las restantes Leyes autonómicas de Ordenación del Territorio, el objetivo de establecer las diferentes vocaciones territoriales se asume al tratar del contenido del correspondiente instrumento planificador para toda la Comunidad Autónoma. Así sucede en las regulaciones sobre el Plan Territorial General de la Ley catalana de 1983 (arts. 5, 6 y 7), las Normas Urbanísticas Regionales y las Directrices de Ordenación Territorial de la Ley navarra de 1986 (arts. 7 y 28) y las Directrices Regionales de Ordenación Territorial de la Ley asturiana de 1987 (art. 6).

C) *El problema de los objetivos no vinculantes en la Ley madrileña de 1984.*

La expresión normativa de los objetivos que persigue una función pública sirve para delimitar el alcance de la tal función, que sólo para el cumplimiento de tales objetivos resultará legítimamente puesta en práctica y será exigible. Pues bien, sucede que en la Ley madrileña de 1984 algunos de los objetivos generales de la Ordenación territorial no parecen ser vinculantes. Hay, en concreto, tres objetivos que la política de Ordenación territorial desarrolla, en los términos del artículo 3, con el carácter de mera propuesta; se trata de las medidas atinentes a las instalaciones productivas, la localización de las infraestructuras y equipamientos regionales o subregionales y la localización de las actuaciones de competencia estatal.

a) El artículo 3.d) de la Ley madrileña expresa, como objetivo de la Ordenación territorial, «*proponer* las medidas a adoptar por los órganos de la Comunidad de Madrid en orden al perfeccionamiento o corrección de la distribución espacial de las instalaciones productivas, mediante la utilización, en su caso, de técnicas de fomento o de disuasión en relación con las instalaciones existentes o futuras».

La consideración no vinculante de este objetivo produce cierta extrañeza, dado que la localización de las instalaciones productivas parece elemento habitual y básico en las políticas de Ordenación territorial. Es posible que el dato derive de la «modestia» —término empleado por la Exposición de Motivos— con que la Ley madrileña se plantea el problema de la Ordenación territorial; la norma define y regula, simplemente, «tres instrumentos de Ordenación territorial» (art. 1) y no un sistema completo de Ordenación del Territorio.

A pesar de ello, conviene tener presente que las previsiones correspondientes al objetivo que enuncia el artículo 3.d) pueden desplegar eficacia como medio de reducción y, en su caso, control de la discrecionalidad en las decisiones autonómicas sobre distribución espacial de las instalaciones productivas.

b) Otro de los objetivos que parece no traducirse en determinaciones vinculantes es el enunciado en el artículo 3.i): «*establecer, con carácter indicativo, la localización de las infraestructuras y equipamientos de carácter regional o subregional y, en su caso, los cri-*

terios para el adecuado diseño de los mismos, sus características funcionales y los ámbitos a que deben servir».

Sin embargo, aquí debe señalarse que ese carácter indicativo no encaja bien con el artículo 9.h) de la misma Ley madrileña, que incluye en las Directrices de Ordenación Territorial la «fijación de los criterios para la localización y ejecución de las infraestructuras y equipamientos», añadiendo incluso que si esas infraestructuras y equipamientos tienen «carácter reestructurante y su ejecución se programa a corto plazo», las Directrices «podrán definir su localización y los criterios para su diseño». El carácter indicativo de las previsiones sobre localización de infraestructuras y equipamientos, según el artículo 3.i), entra así en contradicción con el carácter vinculante que a tales previsiones, incluidas en las Directrices [art. 9.h)], adjudica, «en todo caso», el artículo 11 de la misma Ley. La contradicción dentro de una misma norma debe, lógicamente, ser resuelta a favor del específico carácter atribuido a las Directrices.

c) Por último, el artículo 3.j) de la Ley madrileña enumera como objetivo el «proponer, de acuerdo con los criterios de política territorial de la Comunidad de Madrid, la localización y características de las actuaciones cuya ejecución y gestión corresponda a la Administración del Estado, a fin de contribuir a la más eficaz asignación de los recursos estatales y de servir de base de concertación entre dicha Administración y la Comunidad de Madrid».

El precepto, que parece adecuado al marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, perfila una política autonómica de Ordenación territorial de gran amplitud en este punto. Una política autonómica que incide incluso sobre las competencias estatales, pero no de manera vinculante, sino «como la capacidad de ofrecer pautas espaciales para la definición de las políticas económicas y sociales del Gobierno de la Nación» (Exposición de Motivos, V).

El carácter de mera propuesta de la oferta autonómica para la Administración del Estado, en el ámbito de sus competencias, está, por añadidura, reflejado en el artículo 9.d) de la Ley madrileña [y también en el artículo 28.g) de la Ley navarra de 1986], donde se reproduce prácticamente, como contenido de las Directrices de Ordenación Territorial, el objetivo enunciado en el artículo 3.j), pero con el añadido de que queda «a salvo en todo caso la facultad que al Estado reconoce el vigente artículo 180.2 de la Ley del Suelo».

De manera que, en definitiva, la facultad de localizar las actuaciones de competencia estatal, dentro de la Comunidad Autónoma de Madrid, pertenece al Estado.

No obstante, quizás debe precisarse que esa facultad estatal, como todas las potestades públicas, no es absoluta. Precisa desenvolverse en los términos jurídicamente aplicables: procedimiento, forma, órgano competente... y también, en cuanto al fondo, sin incurrir en arbitrariedad. Concretamente, conviene ahora indicar que el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos —establecido por el art. 9.3 de la Constitución— debiera tener el significado de impedir la prevalencia de decisiones estatales no razonadas frente a propuestas autonómicas amparadas en un adecuado marco documental.

2. *El instrumento planificador para toda la Comunidad Autónoma*

La formulación del concreto modelo territorial, para obtener los grandes objetivos del equilibrio territorial y la zonificación, está regulada, en las leyes autonómicas citadas, mediante instrumentos planificatorios que reciben la denominación de Directrices de Ordenación Territorial, en todos los casos menos en la Ley catalana de 1983, que habla de Plan Territorial General; en la Ley navarra se regulan también, junto a las Directrices, las Normas Urbanísticas Regionales, no siendo fácil el deslinde entre ambos instrumentos.

A) *Antecedentes.*

La introducción de estos nuevos instrumentos de Planificación territorial plantea el problema de su sustantividad respecto a figuras existentes con anterioridad, como los Planes Directores Territoriales de Coordinación y las Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico.

Los Planes Directores se configuran, en el esquema de la Ley del Suelo (arts. 8 y 9), como Planes de Ordenación Territorial que, en conexión con la Planificación económica, establecen el modelo territorial en ámbitos no prefijados normativamente. Al margen de las aplicaciones prácticas de estos instrumentos, no siempre conformes con su originario diseño, según antes se expuso, lo cierto es que los

Planes Directores Territoriales de Coordinación hubieran podido ser utilizados como vehículos de la Ordenación territorial en toda una Comunidad Autónoma. Quizás el mayor problema que tal utilización ha podido suscitar sea el intento estatal de conservar la competencia última de aprobación de los Planes Directores, manifestada en los primeros decretos de traspaso de servicios (30). Ante esa postura, más sencillo que discutir la competencia a propósito del concreto instrumento regulado en la Ley del Suelo, más sencillo era para las Comunidades Autónomas prever nuevos instrumentos, adaptados, por añadidura, a las necesidades regionales en todos sus aspectos: de contenido, de procedimiento y de competencia.

Habida cuenta, pues, de esa básica igualdad funcional, cabe constatar la existencia de diferencias en los regímenes jurídicos correspondientes al antiguo y a los nuevos instrumentos de Planificación territorial. Así, mientras los Planes Directores Territoriales de Coordinación debían incorporar una programación de recursos económicos (art. 12.4 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico), la legislación autonómica de Ordenación territorial ha preferido prescindir de ese aspecto, evitando toda mención (Leyes madrileña de 1984, navarra de 1986 y balear de 1987) o separando el programa económico del instrumento planificadorio (art. 9.3 Ley catalana de 1983 y arts. 12 a 16 Ley asturiana de 1987). También parecen diferentes los efectos: el Plan Director, sin perjuicio de las pertinentes revisiones del planeamiento inferior, vinculaba «a la Administración y a los particulares» (art. 9.1 Ley del Suelo); por el contrario, los nuevos instrumentos de planificación territorial o requieren siempre una planificación de desarrollo (arts. 11 Ley catalana de 1983, 4 Ley navarra de 1986, 10 Ley asturiana de 1987 y 13 Ley balear de 1987) o sólo resultan aplicables directamente, sin la intermediación de otros planes, en caso de problemas y procesos supramunicipales (art. 11.1 Ley madrileña de 1984). Por supuesto, difieren también los nuevos instrumentos, con respecto a la figura del Plan Director Territorial de Coordinación, en aspectos competenciales, procedimentales y de contenido documental, que no merece la pena detallar.

Otro antecedente inmediato de los instrumentos de Planificación territorial regulados en la legislación autonómica eran las Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico, previstas para el Area

(30) Artículo 2.b) del Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, para Cataluña; artículo 4.b) del Real Decreto 2245/1979, de 7 de septiembre, para Baleares; artículo 4.b) del Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, para Asturias.

Metropolitana de Madrid en el Real Decreto-ley 11/1980, de 26 septiembre. Estas Directrices cumplían el objetivo de proporcionar «un tratamiento global del fenómeno metropolitano», incluyendo, concretamente, los grandes criterios de la Ordenación territorial, las líneas de desarrollo futuro, la defensa del medio natural y la asignación, por grandes áreas, de la población, el empleo y los equipamientos metropolitanos (art. 1). El papel desempeñado por esas Directrices era, en definitiva, similar al que en el esquema de la Ley del Suelo corresponde a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, si bien, junto a variantes procedimentales, se introducía la prohibición de que contuvieran determinaciones sustantivas y directas de ordenación (art. 1.3) y el carácter previo y necesario de las Directrices de cara al Planeamiento general municipal (art. 3.1) (31).

Los nuevos instrumentos de Planificación territorial están regulados en la legislación autonómica con mucho más detalle, frente a la parquedad del Decreto-ley de 1980 para las Directrices madrileñas; además, su ámbito —en el escalón planificador superior que ahora se examina— coincide con todo el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma y no se configuran como elementos previos y necesarios de cara al Planeamiento general municipal.

B) *Contenido.*

El contenido material de los instrumentos autonómicos de Planificación territorial obedece a un esquema muy semejante en las leyes autonómicas citadas, con la sola excepción del caso catalán. Bajo la denominación común de Directrices de Ordenación Territorial se regula, en efecto, un instrumento de planificación territorial de contenido prácticamente igual (art. 9 Ley madrileña de 1984, art. 28 Ley

(31) Sobre las Directrices de Planeamiento Territorial Urbanístico previstas en el Decreto-ley 11/1980, véanse Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed., Madrid, Civitas, 1981, págs. 251-256; César SANZ-PASTOR, *Comentarios en torno a la prevista revisión del Plan General del Area Metropolitana de Madrid*, en «RDU», núm. 71 (1981), págs. 71-95; BASSOLS, *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente: aspectos jurídicos*, cit., págs. 74-78; ALONSO GARCÍA, *Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid*, cit., págs. 238-245, quien exponía las reformas que sería preciso introducir en la regulación de las Directrices del Decreto-ley 11/1980 para adaptarlas al nuevo marco institucional de la Comunidad Autónoma de Madrid; Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la naturaleza jurídica de las Directrices de Planeamiento Metropolitano*, en el volumen colectivo *Dictámenes jurídicos*, Diputación de Madrid, 1982, págs. 129 y ss.

navarra de 1986, art. 6 Ley asturiana de 1987 y art. 11 Ley balear de 1987).

Sintetizando ese contenido, puede indicarse que el punto de partida consiste en la descripción de las características del territorio correspondiente y en la formulación de un diagnóstico de los problemas advertidos. A continuación deben precisarse los criterios adoptados en relación con los problemas, estableciendo lo que casi todas las leyes citadas denominan un «marco de referencia pública para la actuación de los agentes sociales y económicos».

Más concretamente, las Directrices delimitan las áreas de protección, fijan los criterios para localizar y ejecutar las infraestructuras y equipamientos, señalan las condiciones de compatibilización entre los procesos de desarrollo y las disponibilidades de recursos naturales, prevén conexiones con el planeamiento urbanístico, configuran el sistema de relaciones y de información entre los diversos entes públicos que intervienen en el territorio...

El contenido material del Plan Territorial General previsto por la Ley catalana de 1983 es más concreto que el de las Directrices de Ordenación Territorial. La Ley catalana opta decididamente por configurar un instrumento de zonificación territorial (arts. 4 a 7), tanto para conocer la situación actual de la Comunidad Autónoma como para diseñar actuaciones futuras. Así, el conocimiento de la situación actual pasa por la definición de las zonas con características homogéneas: zonas deprimidas, de desarrollo o congestionadas. Cara al futuro, deben señalarse los núcleos de población que ejercerán función impulsora y reequilibradora; los espacios naturales, agrícolas o forestales que deben conservarse; el emplazamiento de las grandes infraestructuras; las áreas para usos específicos, y las comarcas que precisan de Planes Territoriales Parciales.

En cuanto al contenido documental de estos nuevos instrumentos, algunas leyes se limitan a citar «los documentos gráficos y escritos que sean necesarios para reflejar los contenidos expuestos» (arts. 10 Ley madrileña de 1984, 29 Ley navarra de 1986 y 12 Ley balear de 1987). Otros, en cambio, incluyen la referencia a estudios, memoria, planos... (arts. 5.2 Ley catalana de 1983 y 7 Ley asturiana de 1987).

C) *Procedimientos de aprobación.*

Los procedimientos de aprobación de los diversos instrumentos superiores de Planificación territorial, previstos en las leyes autonómicas, deben ser clasificados en dos grandes categorías, según la aprobación última corresponda al Ejecutivo o al Legislativo autonómico.

a) *Supuestos de aprobación reglamentaria.*

Las Leyes madrileña de 1984 (art. 14.10) y asturiana de 1987 (artículo 21.4) regulan la aprobación definitiva de las Directrices de Ordenación Territorial por los correspondientes Consejos de Gobierno. Se trata, pues, de procedimientos administrativos. Procedimientos administrativos meticulosamente regulados en sus distintas fases, con previsión de trámites lentos y complejos; lo que no debe asombrar tratándose de la elaboración de un instrumento de tan gran trascendencia, aunque no todos los trámites puedan parecer igualmente justificados. Procedimientos administrativos especiales, en definitiva, cuya no observancia determinará, normalmente, la nulidad de pleno derecho de las Directrices de Ordenación Territorial, entendidas como disposiciones reglamentarias en estos casos (32).

El procedimiento se desarrolla en cinco trámites básicos (arts. 14 de la Ley madrileña y 19 a 21 de la Ley asturiana): la decisión sobre la oportunidad de formular las Directrices, la elaboración de un Do-

(32) Las Directrices, cuando son aprobadas por la propia Administración, tienen la naturaleza jurídica de reglamentos, puesto que se insertan con vocación de permanencia en el Ordenamiento jurídico, regulando los procesos de asentamiento territorial; en este sentido, el artículo 8.a) de la Ley madrileña dice que las Directrices incorporan «el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio»; con carácter general, véase José Luis MELÁN GIL, *La distinción entre norma y acto administrativo*, Madrid, ENAP, 1967. La naturaleza reglamentaria de las Directrices no queda impedida por la circunstancia de que puedan incorporarse a ellas previsiones destinadas a su realización temporal concreta, como sucede en relación con infraestructuras y equipamientos. La misma postura mantiene la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria a propósito de los planes urbanísticos; véanse, por todos, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, cit., págs. 179 y ss. La nulidad de pleno derecho de los reglamentos adoptados con infracción de las correspondientes reglas procedimentales deriva del artículo 47.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aunque la jurisprudencia parece tender a flexibilizar tal consecuencia, en función de la trascendencia del vicio procedimental; véase José María BOQUERA OLIVER, *Las ilegalidades formales y materiales de las disposiciones reglamentarias*, en «RD Públ.», núm. 57 (1975), págs. 63-69.

cumento previo o de avance y las aprobaciones inicial, provisional y definitiva. Variados informes y audiencias, además de la información pública, se insertan entre cada una de esas fases.

La decisión sobre la oportunidad de formular las Directrices de Ordenación Territorial, que corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, es un trámite cuyo sentido no parece completamente lógico si las expresiones normativas se entienden literalmente.

La cuestión que surge en tal sentido es la de cómo puede plantearse en términos discrecionales decidir la oportunidad de formular las Directrices. ¿No se trata del instrumento diseñado para afrontar los problemas característicos y graves de las correspondientes Comunidades? ¿Cómo va a decidirse sobre la oportunidad de hacer algo que es necesario? ¿Por qué ha de ser «motivado» el acuerdo de iniciación? ¿Qué «finalidades» han de perseguirse con la elaboración de las Directrices fuera de las que señala la propia Ley? En lo que sí puede convenirse es en la necesidad de iniciar el procedimiento de formación de las Directrices en un momento determinado, expresando las Consejerías encargadas de su elaboración y el plazo de redacción del Documento previo o de avance.

En el Documento previo o de avance se exponen los objetivos y las medidas básicas que deban desarrollar las Directrices, correspondiendo su redacción a la Consejería de Ordenación Territorial.

El Documento debe obtener informe favorable de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Madrid, o simplemente debe ser informado por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, tras lo cual se remite a diversos entes para observaciones.

Redactado el proyecto de Directrices por la Consejería de Ordenación del Territorio, comienzan los trámites conducentes a las tres sucesivas aprobaciones, característicamente previstas para la formación de planes urbanísticos.

Las aprobaciones inicial y provisional corresponden a la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Madrid o a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, situándose, entre ambas aprobaciones, intervenciones de entes públicos diversos y un trámite general de información pública. La aprobación definitiva se lleva a cabo mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

b) *Supuestos de aprobación legislativa.*

La Ley catalana de 1983 (art. 9.1), la Ley navarra de 1986 (artículo 30.5) y la Ley balear de 1987 [art. 14.e)] regulan la aprobación mediante ley del correspondiente instrumento planificador superior: Plan Territorial General en el caso catalán y Directrices de Ordenación Territorial en las otras dos Comunidades.

Las tres normas citadas no se limitan a introducir una reserva de ley; regulan también con minuciosidad el procedimiento de formación del correspondiente proyecto de ley. Se prevé la competencia del Ejecutivo para decidir la iniciación del procedimiento de formación de las Directrices, la elaboración de éstas por la Consejería competente en Ordenación del Territorio, la intervención de diversas entidades... Un procedimiento, en definitiva, característicamente bifásico: primero, administrativo; pero, en último extremo, legislativo. Lo cual, ciertamente, no es ninguna novedad en el Ordenamiento español, que, con carácter general, prevé la observancia de algunos trámites en la elaboración de anteproyectos de ley (arts. 129 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Ahora bien, el carácter bifásico del procedimiento de elaboración de una ley, previsto en otra ley, no puede significar una igualdad de ambas fases. Dicho de otra manera, la correcta observancia del procedimiento legislativo purga los posibles defectos del procedimiento administrativo. No existiendo ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía ningún condicionamiento para la elaboración de proyectos o proposiciones de ley sobre Ordenación territorial, debe entenderse que la correspondiente aprobación parlamentaria, conforme al reglamento de la Cámara, determina el nacimiento de una ley válida en el aspecto procedimental. Presentando un proyecto de ley sin haber seguido el procedimiento administrativo previo prescrito en leyes ordinarias, el Ejecutivo puede comprometer su responsabilidad política ante el Legislativo, pero ello no impide la válida iniciación del procedimiento legislativo. De la misma manera, una ley ordinaria no puede impedir la presentación de una proposición de ley en una materia, aunque resulten evidentes las dificultades prácticas de una iniciativa de tal calibre.

D) *Sistemas de Planificación territorial.*

La legislación autonómica sobre Ordenación Territorial diseña dos diferentes sistemas de planificación territorial. El primero de tales sistemas se caracteriza por la existencia de diversos instrumentos planificatorios de desarrollo, jerarquizados con respecto al instrumento superior. El segundo sistema, en cambio, conecta directamente el instrumento planificador de toda la Comunidad Autónoma con el planeamiento urbanístico.

Conforme al primero de los sistemas indicados, la Ley catalana de 1983 y las leyes asturiana y balear de 1987 regulan, además del instrumento planificador para toda la Comunidad Autónoma, otros instrumentos subordinados y de desarrollo.

El Plan Territorial General de Cataluña puede ser objeto de desarrollo por Planes Territoriales Parciales y por Planes Territoriales Sectoriales. Los primeros, los Planes Territoriales Parciales, deben ser de ámbito comarcal o supracomarcal, pero sin que se permita, a tal efecto, la división de una comarca (art. 12.2 Ley catalana). No son instrumentos necesarios, pues sólo procede su aprobación si lo prevé el Plan Territorial General o lo decide el Consejo Ejecutivo (art. 12.4). Ahora bien, caso de existir, los Planes Territoriales Parciales deben desarrollar el Plan Territorial General (arts. 11.2 y 12.3). Su aprobación definitiva corresponde, previo el correspondiente procedimiento, al Consejo Ejecutivo (art. 14.3).

El ámbito de los Planes Territoriales Sectoriales es toda Cataluña (art. 18.2 Ley catalana). No son tampoco planes necesarios, empleándose sólo por decisión del Consejo Ejecutivo: para planificar un sector de intervención, el uso de un recurso... dentro siempre del respeto al Plan Territorial General y, en su caso, a los Planes Territoriales Parciales (art. 11.3). Su aprobación definitiva corresponde al Consejo Ejecutivo (art. 19).

Las Leyes asturiana y balear siguen el mismo esquema de la Ley catalana, sin perjuicio de algunas variantes. Así, en la Ley asturiana, junto a las Directrices regionales de Ordenación Territorial, se regulan Directrices subregionales y Directrices sectoriales (art. 5), aunque no se aclara el tipo de relaciones que existen entre esos tres instrumentos, aprobados todos mediante decreto del Consejo de Gobierno (art. 21.5). Regula también la Ley asturiana los Progra-

mas de Actuación Territorial, éstos sí, aprobados «en desarrollo de las Directrices» (art. 12).

La Ley balear posibilita que las Directrices de Ordenación Territorial sean desarrolladas mediante Planes Territoriales Parciales, Planes Directores Sectoriales y Planes de Ordenación del Medio Físico; tres instrumentos subordinados por completo a las Directrices, pero que, entre ellos, disfrutan del «mismo rango legal» (art. 4).

Las Leyes madrileña de 1984 y navarra de 1986, al contrario de las anteriores, no prevén un sistema escalonado de instrumentos planificatorios. En ambos casos, las Directrices de Ordenación Territorial conectan directamente, para su desarrollo, con las figuras planificadoras urbanísticas (arts. 6 Ley madrileña y 4 Ley navarra). Tampoco existen relaciones de tipo jerárquico entre las Directrices y los restantes instrumentos de Ordenación territorial.

El directo desarrollo de las Directrices, en estos casos, mediante planes urbanísticos, no debe conducir, sin embargo, a establecer una falta de relaciones con la planificación urbanística en los otros supuestos. En efecto, las tres leyes autonómicas primero citadas establecen la vinculación de los planes urbanísticos a los instrumentos de Ordenación territorial [art. 11.4 Ley catalana; art. 10.3 Ley asturiana; arts. 13.1.c), 18.2 y 23.3 Ley balear]. Más adelante, al tratar del problema de la autonomía urbanística local, habrá ocasión de profundizar en este aspecto.

E) *La naturaleza de los criterios en la Ordenación territorial.*

Con cierta frecuencia, la legislación autonómica de Ordenación territorial, a excepción de la catalana, se refiere a los objetivos generales o al contenido de los diversos instrumentos que regula utilizando la palabra criterios. Así, resulta que en la Ley madrileña de 1984 algunos de los objetivos de la Ordenación Territorial consisten en «establecer los criterios para la compatibilización de los procesos de desarrollo» [art. 3.e)], o «los criterios y las prioridades para la programación de los recursos públicos» [art. 3.h)]. Las Directrices de Ordenación Territorial desempeñan funciones como «suministrar las previsiones y los criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales» [art. 8.c)], mencionándose entre sus contenidos el «señalamiento de los criterios adoptados, en relación con los problemas objeto de diagnóstico» [art. 9.b)], la «fijación de los cri-

terios para la localización y ejecución de las infraestructuras y equipamientos» [art. 9.h)] y los «criterios para la financiación y localización de viviendas» [art. 9.k)]. El artículo 2 de la Ley madrileña define la Ordenación territorial como «el conjunto de criterios expresamente formulados, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio». Se habla con frecuencia de criterios; lo mismo sucede en la Ley navarra de 1986 [arts. 2; 7.6 y 8; 27.1 y 3; 28.b) y c)], en la Ley asturiana de 1987 [arts. 6.2.c), f) y g); 8.g); 18.2.c)] y en la Ley balear de 1987 [arts. 1.b); 3; 11.b), c), e), j), l)]. ¿Qué son estos criterios? ¿Expresión de un deseo, sin efectos jurídicos? ¿Pauta explicativa de las decisiones adoptadas? Su empleo en diversos textos normativos invita a pensar que han de tener un contenido preceptivo, propio de una norma jurídica.

Pues bien, sólo en la Ley madrileña de 1984 se ha encontrado una pauta explicativa del sentido de los criterios. En efecto, la Ley madrileña, al regular los efectos de las Directrices de Ordenación Territorial —Directrices que suministran y señalan diversos criterios, según se ha visto—, indica que «tendrán, en todo caso, carácter vinculante» (art. 11), si bien, en determinados supuestos, la vinculación opera de forma «orientativa, debiendo la Administración competente concretar la propuesta contenida en las Directrices» [artículo 11.2.c)]. Vinculación orientativa; algo que puede explicar muy bien la funcionalidad de los criterios como medio de Ordenación Territorial. Se trata de vincular a la consecución de unos objetivos o resultados.

El criterio que orienta a un órgano administrativo en la adopción de las decisiones que le competen no es, así, una simple admonición paternal, sino una previsión de auténtico contenido preceptivo. Tal sentido queda bien reflejado, de nuevo, en la Ley madrileña cuando afirma que uno de los objetivos generales de la Ordenación territorial es «garantizar una adecuada estructura espacial para el más eficaz y equitativo desarrollo de los criterios de política económica, social y cultural emanados del Gobierno de la Comunidad de Madrid y, en su caso, del Gobierno de la Nación y de los Ayuntamientos» [art. 3.a)]. Marginando ahora el problema relativo al vehículo de expresión de los criterios, lo cierto es que en la lógica de la norma no hay posibilidad de apartarse de ellos; se persigue su desarrollo «eficaz y equitativo».

Habida cuenta de lo anterior, quizás cabría pensar en la conveniencia de que las Leyes autonómicas de Ordenación territorial hubieran utilizado la expresión de directivas o directrices, en lugar de referirse a los criterios como algo distinto de las normas. Probablemente, el empleo de la palabra directriz para caracterizar el principal instrumento de Ordenación territorial ha conducido a esa expresión inicialmente equívoca.

IV. LAS MEDIDAS PARA EL LOGRO DEL MODELO TERRITORIAL

La formulación de un modelo territorial, más o menos completo, constituye la primera parte del proceso de Ordenación del Territorio. Corresponde ahora examinar un segundo aspecto: las medidas arbitradas para alcanzar los objetivos incorporados a los instrumentos planificatorios. Esas medidas consisten en la vinculación de los usos del suelo a ciertos destinos, en la realización de infraestructuras y en el fomento de algunas actividades o usos.

1. *La vinculación de los usos del suelo*

Los instrumentos regulados en las Leyes autonómicas de Ordenación territorial producen el efecto de vinculación de usos del suelo, en ocasiones directamente y otras veces indirectamente, a través del planeamiento urbanístico local.

A) *El problema de la autonomía urbanística municipal.*

La vinculación del planeamiento urbanístico a los instrumentos de Ordenación territorial plantea destacadamente el problema del alcance de las competencias locales. Fundamentalmente, ese problema se concreta en el alcance de las competencias municipales por dos tipos de razones: 1) la primera reside en la circunstancia de que las Leyes autonómicas de Ordenación Territorial existentes proceden, con la excepción de Cataluña, de Comunidades Autónomas uniprovinciales; 2) la segunda razón, más importante, estriba en el dato de que sólo los Municipios disfrutan de una garantía institucional que comprenda ciertas competencias urbanísticas.

En efecto, ha de tenerse presente que, para nuestro Derecho, el reconocimiento de un ámbito de poder municipal autónomo, para la gestión de los «respectivos intereses» a que se refiere el artículo 137 de la Constitución, exige dotar al Municipio de las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo (33).

Esa atribución de competencias municipales se lleva a cabo por el legislador competente en cada materia, que en unos casos será el Estado y en otros las Comunidades Autónomas, aunque la capacidad legislativa estatal sobre las bases del régimen local (*ex* artículo 149.1.18.^a Constitución) alcanza a establecer en dichas bases la garantía de una intervención municipal en determinadas materias. Así parece deban entenderse en la Ley de Bases del Régimen Local los artículos 2.1 («Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios... su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda...») y 25.2 («El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias...») (34).

Pues bien, una de las materias en que la Ley de Bases del Régimen Local exige la existencia de competencias municipales es la «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística» [art. 25.2.d)]. Dado que la Ordenación territorial incide sobre la Ordenación urbanística, cobra singular importancia determinar el ámbito de los «intereses propios» de los Municipios, es decir, el alcance de sus

(33) Tal declaración se contiene ya en la fundamental Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional de 2 febrero 1981 («BOE» del 24), dictada, siendo ponente el Magistrado Gómez-Ferrer, en el *Recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la legislación preconstitucional del Régimen Local*.

(34) Ese sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas parece derivar de la construcción sobre la Autonomía municipal de Joachim BURMEISTER, *Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie*, Munich, Vahlen, 1977; construcción recogida últimamente por Antonio EMBID IRUJO, *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, en «REDA», núm. 30 (1981), págs. 456-459, y por Luciano PAREJO ALFONSO, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, IEAL, 1981, págs. 96-112. Con posterioridad, véanse Miguel SÁNCHEZ MORÓN, *Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración Local*, en el núm. 100-102 de esta REVISTA (1983), vol. III, páginas 2081-2112; Francisco SOSA WAGNER y Pedro DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Madrid, IEAL, 1985.

competencias urbanísticas, como consecuencia de las Leyes autonómicas sobre Ordenación territorial.

Algunas leyes autonómicas se enfrentan al problema con declaraciones de principio intachables. La Ley catalana de 1983 dice que «las Entidades locales participarán en la consecución de los objetivos de la presente Ley mediante el ejercicio de las competencias que les sean propias» (art. 2.2). Con mayor énfasis garantístico, la Ley madrileña de 1984, tras exponer el contenido de las Directrices de Ordenación Territorial, introduce la precisión de que «la formulación de estos contenidos respetará el ámbito de competencias municipales, teniendo en cuenta la autonomía de los Ayuntamientos para la gestión de sus intereses propios» (art. 9, *in fine*). Principios intachables, pero poco operativos, pues se limitan a establecer el respeto del ámbito de competencias municipales, sin precisar cuál sea ese ámbito.

En la legislación autonómica falta, en definitiva, una declaración positiva sobre el ámbito de las competencias municipales en relación con los instrumentos de Ordenación territorial. De ahí que parezca necesario deducir el ámbito de las competencias municipales de los efectos atribuidos a tales instrumentos.

La atribución de efectos directos prevalentes a los instrumentos de Ordenación territorial supone la eliminación de posibles competencias de Ordenación urbanística municipal. De ahí que esa atribución de efectos directos haya de limitarse a aspectos supramunicipales. Coherente con esa premisa, la Ley madrileña de 1984 prevé que las Directrices de Ordenación Territorial sólo pueden contener normas de aplicación directa cuando se refieran a «problemas y procesos que afecten al conjunto o subregiones de la Comunidad» (artículo 11.1).

Más concretamente, puede afirmarse que en la legislación autonómica de Ordenación territorial existe, cuanto menos, una fuerte tendencia a considerar como aspecto supramunicipal la identificación y protección de espacios naturales; operaciones que, en consecuencia, se llevan a cabo directamente mediante los instrumentos de esa legislación. A tal fin, la Ley catalana de 1983 prohíbe la transformación de los espacios naturales y las tierras agrícolas protegidos por Planes Territoriales Parciales (art. 16.1). Otras leyes autonómicas de Ordenación Territorial han creado la figura de los Planes de Ordenación del Medio Físico o Natural, cuyas determinaciones, en al-

gunos casos, modifican directamente los planes municipales (artículos 13.1 Ley madrileña de 1984 y 10 Ley navarra de 1986).

Sin embargo, normalmente, la efectividad de los instrumentos de Ordenación territorial se obtiene mediante su desarrollo por las figuras de la Planificación urbanística [arts. 11.4 Ley catalana de 1983, 6 Ley madrileña de 1984, 4 Ley navarra de 1986, 10.3 Ley asturiana de 1987 y 13.1.c) Ley balear de 1987], capacitándose, así, a los Municipios para concretar y hacer operativas las previsiones de la Ordenación del Territorio sobre uso del suelo.

Se reconoce, pues, la existencia de unos ámbitos para el ejercicio de las potestades urbanísticas municipales; lo cual no significa el reconocimiento de una absoluta libertad en el uso de esas potestades por los Municipios. Debe estar clara la vinculación de los planes urbanísticos a la Planificación territorial. Vinculación que algunas leyes autonómicas de Ordenación Territorial reducen al máximo para el suelo urbano y el urbanizable programado (arts. 12 Ley madrileña y 15 Ley navarra), pero que nunca desaparece por completo.

Hasta tal punto vinculan los instrumentos de Ordenación territorial a la Planificación municipal que, en algunos casos, se prevén potestades autonómicas de suspensión de la vigencia de los planes urbanísticos, para proceder a su revisión (arts. 7 Ley madrileña y 9.2 Ley balear) e, incluso, potestades autonómicas de subrogación en las competencias municipales, para el supuesto de incumplimiento de los plazos de adaptación de los planes urbanísticos (arts. 13.3 Ley madrileña; 32 y ss. Ley navarra; 13.3, 18.3 y 28.3 Ley balear).

B) *La ordenación directa del suelo no urbanizable.*

El importante lugar que la tutela ambiental ocupa en la normativa autonómica de Ordenación del Territorio se traduce en las previsiones sobre el suelo no urbanizable.

Los instrumentos regulados en esa normativa autonómica no se limitan a determinar las líneas maestras de utilización del suelo no urbanizable; en algún caso, sirven también para ordenar todo posible uso de ese suelo, de forma agotadora o completa. Así sucede en la figura de las Normas Urbanísticas Regionales, aprobadas por Ley navarra de 10 abril 1987, conforme a las previsiones de la Ley navarra de Ordenación del Territorio de 1986. Las Normas Urbanísticas Regionales regulan todo tipo de actividades y usos, constructivos

y no constructivos, en el suelo no urbanizable, que dividen en seis categorías, objeto, a su vez, de subdivisiones. Las propias Normas declaran tres Reservas Integrales y cuarenta Reservas Naturales.

Un instrumento para la protección del suelo no urbanizable, previsto en las Leyes de Ordenación del Territorio madrileña, navarra y balear, son los Planes de Ordenación del Medio Físico o Natural (35).

Estos Planes pueden dictarse en desarrollo de las correspondientes Directrices de Ordenación Territorial o con independencia de las mismas, aunque en este último caso se exigen trámites especiales, destacando en la Ley madrileña el informe favorable de los Ayuntamientos afectados [arts. 23 Ley madrileña, 9 y 28.e) Ley navarra y 26 Ley balear].

Su contenido material hace referencia a todos los aspectos relacionados con la protección del espacio natural que es objeto de planificación, señalándose la localización y demás características de posibles unidades de explotación de recursos naturales, equipamientos e infraestructuras; las actuaciones necesarias para preservar, restaurar o mejorar las distintas zonas; incluso se prevé la constitución de especiales órganos de gestión (arts. 24 Ley madrileña, 11 Ley navarra y 27 Ley balear).

La normativa es poco exigente en lo relativo al contenido documental de los Planes de Ordenación del Medio Físico o Natural: la Ley balear silencia la materia; la Ley madrileña se limita a exigir los

(35) El origen de esta figura planificadora se encuentra en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y del Paisaje, previstos en el artículo 17.1 de la Ley del Suelo, que han suscitado diversos problemas. Primero, a propósito de su posible existencia como planes independientes, discutiblemente permitida por el artículo 76.3.b) del Reglamento de Planeamiento Urbanístico; precepto considerado válido por el Consejo de Estado, en su Dictamen de 17 marzo 1981 (núm. 43147), y por el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala Cuarta de 8 noviembre 1983 (Aranzadi, 5409). Estos Planes Especiales suscitaron también el problema de su deslinde con respecto a las figuras previstas en la Ley de Espacios Naturales Protegidos: Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 22 junio 1983 (Aranzadi, 3366). En los años setenta se inició la redacción de diversos Planes Especiales de Protección del Medio Físico, en Barcelona, Valencia... Uno de los más conocidos fue el referido a la Subregión Central (toda la provincia de Madrid), aprobado por Orden del Ministerio de la Vivienda de 27 octubre 1975, y anulado en parte por Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 16 mayo 1981. Véanse Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *Régimen especial en materia de Urbanismo de la Provincia de Madrid*, en «RDU», núm. 47 (1976), págs. 32-36; Domingo GÓMEZ OREA, *El Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Madrid*, en «C y T», núms. 2 y 3 (1976), págs. 185-195; BASSOLS, *Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, cit., págs. 71-73.

«documentos necesarios» (art. 25), y la Ley navarra impone la exigencia mínima de algunos documentos (art. 12).

El procedimiento de aprobación de estos Planes sigue el esquema, antes expuesto, de aprobación de las Directrices (arts. 27 Ley madrileña, 13 Ley navarra y 29 Ley balear).

Los Planes de Ordenación del Medio Físico clasifican todo el suelo afectado como suelo no urbanizable (arts. 26.2 Ley madrileña, 10.3 Ley navarra y 28.4 Ley balear); clasificación que no puede producirse sobre terrenos clasificados como suelo urbano o urbanizable que se encuentre en ejecución (*ex art.* 26.3 Ley madrileña; art. 10.2 Ley navarra).

Sus determinaciones vinculan al Planeamiento municipal, que incluso puede ser modificado directamente en los casos madrileño y navarro (arts. 26.1 Ley madrileña, 10.1 Ley navarra y 28.2 Ley balear).

En definitiva, una regulación muy completa que perfila a los Planes de Ordenación del Medio Físico como una alternativa al sistema de Parques Nacionales y demás Espacios Naturales Protegidos (Ley 15/1975, de 2 de mayo). La incardinación de estos Planes en un diseño de Ordenación territorial tendente a proteger todo el espacio rural, aunque sin excluir las intervenciones aisladas, con amplias previsiones sobre el régimen jurídico de las actividades, programación de recursos, órganos de gestión, etc., sugiere un modelo teórico nuevo.

Un modelo teórico nuevo que no siempre es seguido coherentemente por las propias Comunidades Autónomas (como prueba la Ley madrileña de 23 de enero de 1985, declaratoria del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares) y que, sobre todo, puede parecer no conveniente haberlo ubicado en la función ordenadora del territorio. La ordenación directa del suelo no urbanizable, del espacio rural, debiera constituir una función distinta de la Planificación territorial; una función diferenciada también organizativamente. Porque si todo se incluye en la función ordenadora del territorio, y todo, también, se asume por los órganos de Ordenación territorial, habrá que saber cuál es el destino de las funciones y de las organizaciones agrarias, forestales, ganaderas, mineras, del agua...

Da la impresión de que el nuevo modelo de protección de la naturaleza, dentro de la Ordenación del Territorio, se encuentra demasiado vinculado a ciertas estructuras organizativas.

2. La realización de infraestructuras: coordinación de actuaciones

La legislación autonómica prevé instrumentos específicamente destinados a regular la realización de infraestructuras, equipamientos y dotaciones, que constituyen uno de los principales elementos de la Ordenación territorial. Estos instrumentos no desempeñan una función uniforme, puesto que, en unos casos, tienen por objeto la programación de un conjunto de infraestructuras, mientras que, en otros, se limitan a solucionar los problemas que una concreta obra pública puede plantear con respecto a las competencias urbanísticas municipales.

A esa segunda función responden las regulaciones de la Ley navarra de 1986 sobre los Planes y Proyectos Sectoriales de incidencia supramunicipal, cuyo contenido (arts. 24 y 25) y procedimiento de aprobación (art. 26) se detallan en la norma. La aprobación de uno de estos Planes o Proyectos por el órgano competente, que es el Gobierno de Navarra, vincula al Planeamiento local (art. 23), facilitándose incluso el otorgamiento de las pertinentes licencias o autorizaciones de competencia local por subrogación del Gobierno navarro (art. 26 *in fine*). Se trata, en suma, de una regulación que desempeña funciones parecidas a las que, en el ámbito estatal, pueden corresponder al artículo 180 de la Ley del Suelo.

Para la programación conjunta de infraestructuras, las Leyes autonómicas de Ordenación territorial prevén instrumentos con denominaciones diversas: Planes Territoriales Sectoriales, en la Ley catalana de 1983; Programas Coordinados de Actuación, en la Ley madrileña de 1984; Programas de Actuación Territorial, en la Ley asturiana de 1987, y Planes Directores Sectoriales, en la Ley balear de 1987.

Los Planes Territoriales Sectoriales de la Ley catalana tienen por objeto, simplemente, definir las actuaciones con incidencia territorial de los diferentes Departamentos de la Generalidad (art. 17). Estos Planes Sectoriales deben seguir las orientaciones del Plan Territorial General y, en su caso, de los Planes Territoriales Parciales (art. 11.3), sin vincular, por añadidura, al planeamiento municipal (arts. 11.4 y 21).

Los Planes Directores Sectoriales de la Ley balear tienen también un carácter sectorial, como su propia denominación hace pensar [arts. 20 y 22.b)]. Si bien parecen subordinados a las Directrices de

Ordenación Territorial, estos Planes modifican directamente los contenidos discrepantes de los Planes Territoriales Parciales y los Planes de Ordenación del Medio Natural (art. 23.2) y vinculan a los Planes Urbanísticos (art. 23.3).

Los Programas de Actuación Territorial de la Ley asturiana pueden ser de carácter sectorial o intersectorial (art. 14), limitándose a «recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorio que vayan a realizarse por los diversos organismos y entidades de la Administración del Principado» (art. 12). Se dictan en desarrollo de las Directrices de Ordenación Territorial y vinculan a los Planes Urbanísticos (art. 16).

Los Programas Coordinados de Actuaciones de la Ley madrileña pueden referirse a la totalidad del ámbito comunitario o a algunas áreas del mismo, y pueden ser tanto de carácter sectorial como intersectorial [art. 15.a)]. Dentro de su concreto ámbito de actuación, el Programa incorpora «las actuaciones propuestas por las distintas Administraciones u organismos públicos que operen en el ámbito de la Comunidad» y determina, «de acuerdo con el régimen de competencias establecido por la legislación vigente», la Administración u organismo responsable de su ejecución, así como los criterios para establecer los acuerdos o convenios necesarios (art. 15.2). Estos Programas, que no están subordinados a las Directrices de Ordenación Territorial, pero sí vinculan a los Planes municipales (art. 19), suponen el intento más completo de coordinar todo tipo de actuaciones públicas con incidencia territorial, aunque no producen efectos jurídicos vinculantes para todas las Administraciones implicadas.

En cualquier caso, dado que los Programas Coordinados de Actuación de la Ley madrileña de 1984 constituye el más ambicioso intento coordinador de actuaciones públicas territoriales, parece oportuno tratar con detenimiento sus efectos.

a) Frente a los Municipios, los Programas resultan obligatorios en ciertos aspectos. En efecto, si bien el punto de partida es aquí similar al establecido para las Directrices de Ordenación Territorial en el artículo 9 *in fine*, esto es, que se «respetará el ámbito de competencias municipales teniendo en cuenta la autonomía de los Ayuntamientos para la gestión de sus intereses propios» (art. 18.2); si tal es el punto de partida, enseguida el artículo 19.2 se encarga de establecer la obligatoria adaptación de los Planes municipales al Programa, en lo referido a obras y actuaciones supramunicipales, con com-

petencia subrogatoria de la Consejería de Ordenación Territorial, caso de incumplimiento de los plazos de adaptación.

No se modifica, pues, «directamente» el planeamiento urbanístico (art. 19.1), pero sí indirectamente, a través de su necesaria adaptación al Programa, aunque esa adaptación, conviene insistir, sólo está prevista para «las obras o actuaciones de interés estatal o que afecten al conjunto de la Comunidad o a ámbitos supramunicipales de la misma», según la dicción del artículo 19.2 de la Ley madrileña.

b) Para la Administración de la Comunidad Autónoma de Madrid debe entenderse que los Programas son vinculantes, al menos en la medida en que sus previsiones no resulten alteradas por la correspondiente Ley de Presupuestos, supuesto para el que el artículo 22 de la Ley madrileña impone la adaptación de los Programas.

Salvado, pues, ese caso, la obligatoriedad de los Programas para la Administración autonómica se traduce en la configuración de los mismos como «marco de orientación obligada» en la elaboración del proyecto de presupuestos de la Comunidad [art. 18.1.a)], «base» para todo tipo de convenios con entidades locales y urbanísticas especiales [art. 18.1.b)] y «base», también, para acuerdos con la Administración del Estado [art. 18.1.c)].

No obstante, la Ley madrileña permite la inclusión, mediante Decreto aprobado en Consejo de Gobierno, de obras o actuaciones no previstas en un Programa, en el supuesto de «circunstancias no previsibles en el momento de la aprobación... provenientes de la propia Comunidad de Madrid o de la Administración del Estado» (art. 20).

c) Para la Administración del Estado, los Programas Coordinados de Actuación no son vinculantes, por más que el artículo 18.1 de la Ley madrileña asegure que constituyen «referencia obligada para la actuación de las Administraciones y organismos públicos a quienes corresponda la ejecución y gestión de las obras y actuaciones incluidas en los mismos».

Si la previsión del Programa referida a la Administración del Estado no se ha traducido, como prevé el artículo 15.2, en algún convenio con la Administración autonómica, no hay eficacia vinculante para el Estado. Ciertamente que el artículo 15.1 dice que los Programas integran las actuaciones *propuestas* por las distintas Administraciones que operan en el ámbito madrileño, lo que invita a pensar en una posible autovinculación de las Administraciones Públicas; pero, al margen de los problemas competenciales que dentro de cada Ad-

ministración generaría la expresión de propuestas autovinculantes, la verdad es que el procedimiento de formación y aprobación de los Programas (art. 21) es enteramente autonómico.

3. *Las medidas de fomento y orientación*

Junto a las medidas planificadoras, vinculantes para el Planeamiento urbanístico, y la realización de infraestructuras, el desenvolvimiento de la función ordenadora del territorio precisa también de medidas de fomento y orientación. Aspecto que sólo en la Ley catalana de 1983 ha merecido una especial atención, al margen de las regulaciones que puedan incorporar los instrumentos planificatorios.

En efecto, los artículos 25 a 28 de la Ley catalana regulan el uso de determinados instrumentos para conseguir las finalidades básicas del equilibrio territorial; subvenciones; estímulos fiscales; calificación de valores computables en los coeficientes de inversión obligatoria de las Cajas de Ahorro; calificación de préstamos de regulación especial, también de cara a las inversiones obligatorias de las Cajas, y gravámenes sobre nuevas actividades industriales en zonas congestionadas.

REFLEXIÓN FINAL

Con el apunte anterior, a propósito de la falta de medidas de fomento en la legislación autonómica de Ordenación territorial, termina ya el presente estudio. Se comprenderá la parquedad de la referencia hecha a tales medidas, dada la somera atención que a éstas dedican las normas. Aunque también cabe indicar, en apoyo de esa parquedad, que el régimen jurídico de los instrumentos de fomento regulados por la Ley catalana parece reconducirse a las correspondientes categorías generales.

No obstante, al hilo de la relevante ausencia de medidas de fomento, dentro de la legislación autonómica sobre Ordenación territorial, puede hacerse alguna reflexión. La ausencia, paradójicamente, no llama demasiado la atención, dado que esta legislación no presenta, en términos generales, conexiones con la Ordenación económica, ni siquiera en sus aspectos conceptuales, según se puso anteriormente de relieve. Claro está que la falta de conexiones económicas

no puede producir extrañeza en el Derecho español, habida cuenta de la carencia de previsiones sobre la Ordenación económica, tanto general como regional.

En definitiva, la legislación autonómica de Ordenación del Territorio falla en sus aspectos más elementales debido a la ausencia de una verdadera Ordenación económica general. En tal situación, tampoco es de extrañar que esa legislación presente una notable confusión entre las funciones de Ordenación territorial, Protección ambiental y Ordenación urbanística.

Confusión importante, sobre todo, porque trasluce una peligrosa confusión orgánica. O, dicho más claramente, denota el gigantismo, con el consecuente peligro de hipertrofia, de unos concretos órganos administrativos: los órganos inicialmente encargados de la Ordenación urbanística.

En este sentido, no cabe llamarse a engaño por las denominaciones. Las Consejerías de Ordenación territorial de las Comunidades Autónomas se encuentran fundamentalmente ligadas, en su origen y en sus cometidos, a las estructuras urbanísticas. Y lo mismo sucede con los órganos colegiados que intervienen en la Ordenación del Territorio.

Ciertamente, un mismo órgano administrativo puede desempeñar dos o más funciones, tal y como antes se indicó. Sin embargo, cabe dudar de que la suma de la Ordenación territorial a la Ordenación urbanística, dentro de las competencias de unos mismos órganos, tenga por finalidad la mejor prestación de los correspondientes servicios. Más bien parece que la operación ordenadora del territorio tiende, según el diseño de la legislación autonómica, a solapar las específicas funciones de órganos administrativos que no están de moda. Un ejemplo claro de esta tendencia que se denuncia lo constituyen los Planes de Ordenación del Medio Físico, puestos en relación con las competencias de los órganos forestales.

Sin una estructura intersectorial de los correspondientes órganos administrativos será difícil ordenar realmente el territorio. La Ordenación del Territorio no puede ser una atribución exclusiva de alguna profesión. Eso es, sencillamente, lo que quiere significarse resaltando la tendencia organizativa que subyace en la legislación autonómica sobre la materia. Legislación que, no justificándose por las necesidades del orden económico, quizás deba ser presentada como un producto más del corporativismo burocrático...

ABREVIATURAS EMPLEADAS

BOE: Boletín Oficial del Estado.
CEDAM: Casa Editrice Antonio Milani.
CEOTMA: Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
C y T: Ciudad y Territorio.
DA: Documentación Administrativa.
ENAP: Escuela Nacional de Administración Pública.
IEAL: Instituto de Estudios de Administración Local.
IEE: Instituto de Estudios Económicos.
IEF: Instituto de Estudios Fiscales.
LGDJ: Librairie Général de Droit et Jurisprudence.
PUF: Presses Universitaires de France.
RDAF: Revista de Derecho Administrativo y Fiscal.
RD Públ.: Revista de Derecho Público.
RDU: Revista de Derecho Urbanístico.
REALA: Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica (antes REVL).
REDA: Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo.
REDC: Revista Española de Derecho Constitucional.
REVL: Revista de Estudios de la Vida Local (hoy REALA).
SGT: Secretaría General Técnica.
UTET: Unione Tipografico-Editrice Torinese.

