

LECCIÓN 5 LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO¹

José Luis Peñaranda Ramos
Letrado de las Cortes Generales.- Profesor Asociado
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 5.1. La ordenación del territorio como responsabilidad y tareas públicas.*
- 5.2. El orden constitucional sustantivo y competencia de referencia.*
- 5.3. Los sistemas legales autonómicos de ordenación del territorio.*

5.1. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO COMO RESPONSABILIDAD Y TAREAS PÚBLICAS

§ 59. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en el seno del Consejo de Europa el 20 de mayo de 1983², **define la ordenación del territorio** en términos extraordinariamente amplios como la “*expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*”. Asimismo la define como una disciplina científica, una técnica administrativa y una política de responsabilidad pública a desarrollar con un enfoque interdisciplinar e integrado y dirigida tanto al desarrollo regional equilibrado como a la organización física del territorio de acuerdo a una estrategia de conjunto.

Para este documento del Consejo de Europa, son **objetivos** de la ordenación del territorio:

- el desarrollo socioeconómico equilibrado a escala regional;
- la mejora de la calidad de vida;
- la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente;
- sí como la utilización racional del territorio comprensiva de una adecuada política de suelo.

¹ Actualizado en octubre de 2016.

² La Carta Europea de Ordenación del Territorio, adoptada en la conferencia de Torremolinos de 20 de mayo de 1983, fue adoptada en el contexto del Consejo de Europa dentro de sus actividades relativas a la planificación territorial. Conferencia Europea de Ministros responsables de Ordenación del Territorio (CEMAT).

Esta definición de los objetivos de la ordenación del territorio acredita la **interrelación entre ordenación del territorio y otras políticas** con incidencia territorial como son la política económica, la protección del medio ambiente y el urbanismo a los que se refieren los artículos 45 a 47 de la Constitución Española.

La **ordenación de la economía**, aunque es, en principio, aespacial, al buscar su ámbito propio en el más amplio del mercado (como muestran los principios de unidad de mercado tanto a nivel nacional, como europeo), tiene componentes indiscutiblemente territoriales, pues entre sus objetivos se encuentra el desarrollo regional y el equilibrio interterritorial³. Y, además, sirve de cauce a otras políticas económicas que sí inciden inequívocamente en el territorio (agricultura, industria, obras públicas, transportes, comunicaciones).

La **protección del medio ambiente** sirve al mismo orden constitucional sustantivo de la ordenación del territorio, hasta el punto de que el Tribunal Constitucional ha destacado la acusada interrelación entre una y otra al compartir su preocupación por la utilización racional de los recursos naturales, la concepción del territorio como un bien que es preciso preservar, así como la existencia de una conexión indiscutible del desarrollo económico y la protección del medio ambiente, con la idea del desarrollo sostenible⁴.

Y, en fin, la relación entre ordenación del territorio y **urbanismo** es también evidente pues éste supone una función ordenadora del uso del suelo y la edificación de la ciudad, en tanto la ordenación del territorio de ámbito supramunicipal y regional se relaciona con la adopción de decisiones sobre los destinos del suelo en aras de la consecución de un equilibrio territorial, así como de la coordinación y racionalización de actividades con incidencia territorial⁵.

³ Conforme al artículo 131.1 de la Constitución la finalidad de equilibrar y armonizar el desarrollo regional legitima la planificación de la actividad económica general. De acuerdo con el artículo 138.1 el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español integra el principio de solidaridad.

⁴ STC 28/1997, de 13 de febrero. La STC 36/1994 declara que "*En definitiva, la acusada interrelación entre uno y otro título requiere en cada caso un detenido examen no sólo de la finalidad de las normas sino también y muy especialmente del contenido concreto de las mismas; por lo que, cuando aquella finalidad se alcanza por el legislador mediante técnicas específicas de planificación de los usos del suelo, el título competencial de referencia será el de ordenación del territorio*".

⁵ La delimitación entre urbanismo y ordenación del territorio ha sido objeto de una detenida atención por parte de la doctrina, según se adopte una concepción del urbanismo más estricta, como sinónimo de la ordenación de la ciudad, a otra mucho más amplia, próxima a lo que se terminó entendiendo como ordenación del territorio. Una descripción de las diferentes

§ 60. La ordenación del territorio ha ido desarrollándose ligada a diferentes funciones públicas, lo que ha dificultado su comprensión como una función específica.

Puede hablarse así de tres **perspectivas de comprensión de la ordenación del territorio** (sectorial, económica y geográfica) que se corresponden también con modelos diferentes del Derecho comparado sobre el modo de concebir la ordenación del territorio.

a) La ordenación del territorio comenzó a practicarse en algunos sectores administrativos ligados a la construcción de grandes obras públicas especialmente obras hidráulicas. En España cabe citar la creación de las Confederaciones Hidrográficas, a partir de la del Ebro creada en 1926, con funciones de ordenación de una cuenca hidrográfica⁶.

La práctica evolucionó, en los países anglosajones, hacia la *Regional Planning*, técnica de gestión en un marco descentralizado de los diversos aspectos que afectan a un determinado ámbito (económicos, ecológicos territoriales), superando una visión meramente urbanística.

b) La perspectiva económica prima en el modelo de planificación francés, denominado *aménagement du territoire* que se caracteriza por su carácter centralizado y su íntima conexión con el desarrollo económico. Inicialmente vinculada a necesidades de carácter urbanístico derivadas de la expansión de las

posiciones doctrinales españolas y de derecho comparado puede encontrarse en M. PARDO ÁLVAREZ, *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 70 y ss. Con todo, incluso cuando la doctrina defiende la estrecha conexión entre urbanismo y ordenación territorial, subraya la singularidad del primero. "La ordenación territorial es la continuidad del urbanismo...Pero hay una diferencia significativa que hace mucho más complejo el Derecho Urbanístico. Y es que si el planeamiento territorial se limita a prever usos, excluir actividades en un determinado territorio e imponer criterios al planeamiento urbano, en éste, además de la ordenación de la ciudad está en juego el problema de la propiedad y la cuestión de la distribución de beneficios y cargas derivadas de la urbanización...Lo que singulariza al urbanismo sería la regulación del uso del suelo, pero no de todo el suelo, sino, sobre todo, del llamado suelo urbano y urbanizable". L. MARTÍN REBOLLO. *Ordenación del Territorio y Urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual*, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Coord. Tomás Cano Campos, Tomo VI, pp. 13 y ss.

⁶ "Conocida mundialmente fue la fórmula institucional estadounidense de la Tennessee Valley Authority, cuya Ley de creación (1933) le permitía utilizar integralmente las potencialidades de una gran cuenca que afectaba a varios Estados, mediante actuaciones de desarrollo energético, control de inundaciones y de erosión de suelos, repoblación forestal y diversificación industrial, e incluso planificación de nuevas ciudades". F. LÓPEZ RAMÓN, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, L. MARTÍN REBOLLO y R. O. BUSTILLO BOLADO, Thomson Aranzadi 2007, p.68.

ciudades, terminaría evolucionando hacia finalidades relacionadas con el equilibrio económico interregional⁷.

c) Una tercera corriente está representada por la práctica germánica de *Raumordnung* o *Raumplanung* que, con una visión más pragmática, pretende aunar los objetivos de conformar una técnica directora de la planificación urbanística y municipal, la preocupación sobre la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y la coordinación de las políticas sectoriales con incidencia territorial.

Aunque la expresión “ordenación del territorio” supone la traducción literal de la noción francesa, la opción del Derecho español parece ajustarse más al modelo alemán en el que prima la perspectiva geográfica de organización física de la utilización del territorio.

En todo caso, se trata de una función pública que ha adquirido perfil propio de forma **reciente**, debido a la falta de tradición en nuestro ordenamiento sobre la ordenación del territorio que tiene su explicación histórica, de un lado, en la rápida progresión desde el urbanismo localista a un urbanismo de ámbito estatal y, de otra, en la desaparición de la planificación formal económica, sin que el intento de combinar una y otra a través de los instrumentos de planificación supralocal – Planes Directores Territoriales– fructificara⁸.

§ 61. La ordenación del territorio constituye una función pública que **se integra en una perspectiva de la Unión Europea**. En efecto, desde el Tratado de Amsterdam de 1997 la Unión Europea incluyó entre los objetivos principales de las instituciones comunitarias el desarrollo equilibrado, armónico y sostenible del territorio, dado el significativo impacto espacial de numerosas políticas sectoriales supranacionales como la libre competencia, a la regulación de los fondos estructurales y de cohesión o la política agrícola común.

⁷ La influencia de esta concepción en la práctica española de 1963 a 1975 mediante la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social de 28 de diciembre de 1963 y la creación del Ministerio de Planificación del Desarrollo en 1973, ha sido destacada por J. OLIVÁN DEL CACHO, en J. Bermejo Vera, *Derecho Administrativo, Parte Especial*, séptima edición, Thomson Civitas 2009, pág. 592.

⁸ L. PAREJO ALFONSO. *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*. Tirant Lo Blanch, Valencia 2014. p. 256.

Esta línea se plasmó en la elaboración y publicación de un documento conocido como Estrategia Territorial Europea (ETE) en 1999⁹ y los objetivos enumerados en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea de desarrollo competitivo y equilibrado de los territorios que la integran, la conservación tanto de su medio natural como de su patrimonio cultural y la cohesión económica y social de todas las regiones. La concreción de este objetivo corresponde tanto a la UE como a los Estados miembros, ya que si bien no existe una competencia expresa sobre ordenación del territorio como tal –que será de competencia estatal exclusiva– sin embargo, es competencia compartida de la Unión y de los Estados la cohesión económica social y territorial (art. 4.2 TFUE)

En este sentido el artículo 174 TFUE atribuye a la Unión la misión de reforzar su cohesión económica, social y territorial, proponiendo la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, prestando especial atención a las zonas rurales, a las afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes.

La acción europea en este ámbito se ha desarrollado a través de actos atípicos sin fuerza vinculante (comunicaciones, guías, agendas, etc.) que, sin embargo, han ejercido de marco suficiente de orientación de las políticas sectoriales con incidencia territorial al integrarse sus contenidos en las normas internas de los Estados miembros y utilizarse como parámetro de razonabilidad en la aprobación de los diversos instrumentos de planificación. La última de las actuaciones en el ámbito de la Unión Europea ha sido la adopción de la Agenda Territorial Europea 2020 (ATE 2020)¹⁰ que se configura como el principal instrumento orientador de la política territorial de la UE que se estructura en cuatro apartados que definen su contenido: I. La cohesión territorial, una meta común: por una Europa más equilibrada y

⁹ La ETE, adoptada el Consejo informal de Ministros responsables de la ordenación del Territorio celebrado en Postdam, carece de carácter jurídico vinculante al concebirse como un “marco adecuado de orientación de las políticas sectoriales con repercusiones territoriales europeas de los Estados miembros y de las autoridades regionales y locales”. Su influencia ha sido notable tanto en la legislación de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas (así Ley 2/2004, de, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria o Ley 3/2008, de 17 de junio de Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León), como en la legislación estatal (Ley 8/2007, de 20 de junio, de suelo y Ley 45/2007, de 13 de diciembre de desarrollo sostenible del medio rural).

¹⁰ Aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungria)

armónica. Conceptos, principios y objetivos; II. Los desafíos y potencialidades para el desarrollo territorial: Fuerzas motrices y sus aspectos territoriales; III. Prioridades Territoriales para el Desarrollo de la Unión Europea; IV. Hacer realidad la cohesión territorial de la UE. Como novedad para su cumplimiento de sus objetivos utiliza el denominado “place-based approach”, un enfoque basado en la esencia y las características de cada lugar, como potencial de desarrollo endógeno, a partir del cual impulsar procesos de cohesión territorial en las tres escalas: local, regional y nacional; y al mismo tiempo hacer frente a los impactos, geográficamente diversos, del cambio global. La diversidad y el alto valor de los paisajes europeos aparecen como elementos desatacados en este sentido.

Entre los instrumentos de cooperación de la política de ordenación territorial europea destaca la Red Europea de Observación sobre cohesión y desarrollo territoriales (antiguo Observatorio en Red para el Desarrollo Territorial Europeo - ESPON). (www.espon.eu), que se trata de un programa de cooperación en el que participan los 28 Estados miembros y otros países asociados como Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein, y cuyo objetivo es aumentar el conocimiento sobre las estructuras territoriales, las tendencias y los impactos de las políticas en el territorio europeo, y así apoyar el desarrollo de las políticas europeas, nacionales y regionales y contribuir a formar una comunidad científica sobre el desarrollo territorial europeo.

§ 62. Pese a la expresión empleada *-ordenación del territorio-*, no es el territorio lo que se ordena: lo que resulta necesario organizar son las actividades que tienen incidencia territorial.

Con el profesor PAREJO ALFONSO¹¹ podemos entender por ordenación territorial «*la acción o función pública encaminada a poner en orden –colocar en su lugar– las actividades públicas y privadas con incidencia territorial para lograr como fin último la calidad de vida entendida en términos de desarrollo sostenible*».

De modo que dentro de las diversas políticas públicas que inciden o repercuten sobre el territorio (*gobierno sobre el territorio*), la política específicamente territorial u ordenación del territorio es la que se dirige

¹¹ Ob. cit. Pág. 267.

precisamente a **racionalizar la incidencia** de esas políticas y acciones públicas y privadas sobre el territorio (*gobierno del territorio*).

La ordenación del territorio es así una **competencia**: es una función pública encomendada por el artículo 148.1.3^a CE a las Comunidades Autónomas¹² y todas ellas han asumido con plenitud la referida competencia legislativa y ejecutiva sobre la ordenación del territorio y del litoral¹³.

Pero es también una **política** que persigue compatibilizar, componer y armonizar todas las acciones que se superponen e inciden sobre el territorio. Es, se ha dicho, una función pública que se caracteriza por su “horizontalidad” o “transversalidad” que integra, dado ese carácter, un ámbito de acción concurrente con otras Administraciones públicas que ejercen otras funciones de impacto igualmente territorial.

La ordenación del territorio pertenece a los títulos competenciales que, como la protección del medio ambiente, se refieren a una política más que a un sector del ordenamiento: ha de tener en cuenta la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos a fin de garantizar el mejor uso del suelo y de los recursos naturales que forman parte del territorio.

Como declaran las SSTC 77/1984 y 149/1991, la ordenación del territorio *«tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial...el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo»*.

Por eso la ordenación del territorio, en tanto que función pública, destinada a condicionar y servir de presupuesto de las políticas sectoriales de alcance territorial,

¹² Sólo carecen de la misma Ceuta y Melilla que, aunque disponen de Estatuto de Autonomía, no son, como es sabido, Comunidades Autónomas.

¹³ Aunque ya la STC 149/1991 negó la distinción entre litoral y territorio, sosteniendo que la ordenación del territorio se extiende a la ordenación del litoral, sin perjuicio de la titularidad del demanio marítimo terrestre por virtud del artículo 132 de la Constitución, se ha suscitado un cierto debate sobre el alcance de la expresión “litoral” a partir de las previsiones contenidas en la reforma de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Andalucía sobre la competencia respecto de las aguas costeras y “de transición” o aguas interiores, así como sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias respecto de la consideración de los espacios marítimos de Canarias. La Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias, progresa en esta línea de definir un especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma, que se incorpora confusamente al ámbito territorial de aquella, a los efectos de justificar el ejercicio de competencias. Cfr. L. PAREJO, op. cit. p. 209.

haya de tener en cuenta, al propio tiempo, las previsiones contenidas en la legislación sectorial.

Y que requiera, en consecuencia, de su **coordinación y armonización** con el conjunto de las actuaciones públicas de proyección territorial, previa ponderación de los intereses que concurran en la definición de la utilización o destino del medio físico.

5.2. EL ORDEN CONSTITUCIONAL SUSTANTIVO Y COMPETENCIAL DE REFERENCIA.

§ 63. La ordenación del territorio y el urbanismo (y en buena medida también el medio ambiente) persiguen un mismo orden constitucional de **valores**: la calidad de vida y la protección del medio ambiente, la utilización racional de los recursos naturales, la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general y la protección y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico (artículo 45 a 47 CE)¹⁴.

Por eso, el artículo 2.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 dispone que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, cuyo anclaje constitucional se encuentra en **el artículo 47 CE**.

La distinción entre ordenación del territorio y urbanismo no es tanto material como de **perspectiva**: las dos persiguen la racionalización, la ordenación del aprovechamiento y la utilización del territorio. La diferencia no está en el *qué*, sino en el *cómo*: frente a lo atinente al ámbito local de la ciudad, a lo urbano, la ordenación del territorio adopta una perspectiva supralocal, preferentemente regional, que se concreta en las decisiones sobre la estructura, la disposición y la composición de las actividades principales y más determinantes o estructurantes del territorio.

¹⁴ La STC 36/1994, con base en lo declarado en las SSTC 77/1984 y 149/1991 declara que el título de ordenación del territorio «*tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial*», añadiendo que «*el núcleo fundamental de esta materia competencial está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo*».

Si la Constitución ha querido distinguir entre estos dos tipos materiales no ha sido para diferenciar su ámbito objetivo, sino para reconocer la existencia de diferencias de escala y ponderación de intereses diferentes.

Ello no quiere decir que la regulación de la ordenación territorial y urbanística haya de producirse de forma separada, pues corresponde al legislador autonómico decidir si la regulación ha de hacerse de forma unitaria o independiente.

Lo que significa es que en una regulación unitaria, o en normaciones separadas, han de articularse **dos sistemas o procesos de planificación diferenciados**. Y aunque cada una ha de operar en su ámbito (lo que impide hablar de jerarquía entre una y otra), sí cabe entender que se produce una superioridad o de prevalencia de la de mayor escala en orden a condicionar la de escala menor¹⁵.

§ 64. El artículo 148.1.3^a de la CE permite asumir a las Comunidades Autónomas **competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda**.

Pero esta competencia autonómica sobre la ordenación del territorio es **concurrente** con otras competencias atribuidas al Estado: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.13^a CE), legislación básica de protección del medio ambiente (149.1.23^a), puertos, aeropuertos y obras públicas de interés general... (149.1.20^a y 24^a).

Parece claro que las competencias estatales sobre determinadas infraestructuras, como los aeropuertos, comprenden la facultad de determinar su localización. Más aún, incluso, en relación con todas las competencias materiales del

¹⁵ Como declara la STC 28/1997 «hemos advertido que dentro de este ámbito material no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio. De la multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio se sigue la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación (STC 149/1991), pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio. El ente competente en esta materia, al ejercer la actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial resultará, pues, condicionada por el ejercicio de esas competencias que afectan al uso del territorio; sin embargo, desde estos ámbitos competenciales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo. Como dijimos en la ya citada STC 149/1991 «para que este condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable ... que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad, o ilegitimidad».

Estado, aunque no designen directamente una infraestructura, sino un ámbito de actividad, se precisan servicios, dependencias, equipamientos, infraestructuras, cuya facultad de localización corresponde también al Estado.

No siempre la concurrencia de títulos competenciales ha de dar lugar a conflictos, pues los diferentes entes territoriales pueden estar plenamente de acuerdo con la localización de las infraestructuras o servicios.

Pero para el caso de que el conflicto se produzca, ha de establecerse el criterio de resolución. Tanto si se atiende a la consideración de que los principios de autonomía y unidad carecen de una relación basada en criterios formales rígidos, como a que el criterio de resolución de conflictos consistente en la prevalencia del Derecho estatal (artículo 149.3 CE) requiere que los títulos en conflicto procedan de competencias propias y que se ejerciten en el ámbito constitucionalmente establecido para las mismas, lo procedente parece ser el empleo de **técnicas de coordinación**.

La doctrina del Tribunal Constitucional, especialmente la STC 40/1998, sobre puertos marítimos, nos ofrece un buen ejemplo de ello:

a) El punto de partida ha de ser el reconocimiento de la existencia de una **pluralidad de títulos competenciales con incidencia territorial**: *«Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que, si bien es cierto que, a partir de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3. CE, cuyo contenido ha sido recogido en todos los Estatutos de Autonomía), no lo es menos que, a partir de esas mismas normas, el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio»*¹⁶.

¹⁶ “En unos casos se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: así ocurre, por ejemplo, con la potestad de planificación de la actividad económica general (art. 131.1 CE) o con la titularidad del dominio público estatal (art.132.2 CE), titularidad esta última que, si bien no se traduce en ningún título competencial concreto, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección (STC 149/1991, fundamento jurídico 1.º).

En otros casos, «la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material (STC 61/1997, fundamento jurídico 5.º)». Tal es el caso, por ejemplo, de la competencia para

b) La primera consecuencia de esa pluralidad ha de ser el **carácter no excluyente de los títulos competenciales**, de modo que el ejercicio de una competencia no puede impedir el de las restantes¹⁷.

c) Justamente esa posibilidad de concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta articulación.

Dentro de ellas desempeña un **papel integrador la competencia de ordenación del territorio**, en tanto que significa la formulación de una política global para el territorio¹⁸.

De modo que, ni la ordenación del territorio puede desconocer las competencias que corresponden a otras instancias territoriales desde su perspectiva sobre el territorio¹⁹, ni tampoco la ordenación del territorio puede quedar vaciada de contenido y reducida a la mera posibilidad de planificar²⁰.

regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles (art. 149.1.1.^ª CE), competencia que permite al Estado adoptar el estatuto jurídico mínimo de la propiedad, incluida la del suelo, o de la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23. CE), legislación que se impone, asimismo, a todas las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, fundamentos jurídicos 8.^º y 9.^º). Lo mismo ocurre en los supuestos en los que el Estado tiene competencias cuyo ejercicio puede, igualmente, incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de las competencias sobre defensa (art. 149.1.4.^ª CE), puertos y aeropuertos (art. 149.1.20. CE), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21.^ª CE), obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24.), etc”.

¹⁷ *“En todos estos casos, y en otros a los que en este momento no resulta necesario referirse, el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico; de aquí que este Tribunal venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico (SSTC 113/1983 y 77/1984)”.*

¹⁸ *«(...) la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal”.*

¹⁹ *«(...) Como este Tribunal ya señalara en la STC 149/1991, «en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una «política» (v. gr. Protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.), y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas”.*

²⁰ *«(...) De otra parte, y como también es obvio, la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el*

d) Al objeto de integrar ambas competencias, **se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación**, que resultan especialmente adecuadas en supuestos en los que el intercambio de información y la actuación conjunta y coordinada favorecen el ejercicio óptimo de las competencias²¹.

e) Para el caso en que la coordinación, no resulte suficiente para resolver los conflictos que puedan surgir, ha de acudirse al criterio de la **prevalencia**: la solución ha de ser impuesta por el titular de la competencia prevalente pues el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia también exclusiva de las Comunidades Autónomas²².

territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio» [STC 149/1991, fundamento jurídico 1.º B)]”.

²¹ Si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) y si «la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía» (STC 181/1988, fundamento jurídico 7.º), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: El mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc”.

²² «...*Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc. En el caso concreto de la competencia estatal sobre puertos de interés general debe tenerse en cuenta que la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc.*

Al mismo tiempo, es también claro que la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que «la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto..., la competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.º)”.

5.3. LOS SISTEMAS LEGALES AUTONÓMICOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.

§ 65. Todas las Comunidades Autónomas han terminado aprobando su **legislación de ordenación territorial**. Al principio, eran leyes que regulaban exclusivamente la función de ordenación del territorio²³. Posteriormente, se fue generalizando la práctica de leyes que regulaban en un mismo texto la ordenación territorial y urbanística²⁴.

Pero tanto en un caso como en otro las regulaciones se han traducido en un conjunto de instrumentos y en un planeamiento diferenciado de la ordenación urbanística.

En la actualidad, la función pública específicamente denominada ordenación del territorio se orienta a la **coordinación del planeamiento urbanístico municipal y de las funciones sectoriales con relevancia territorial**.

Es una función pública horizontal o integradora que persigue dotar de una adecuada estructura territorial que sirva de marco para las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales. En ella se definen las funciones correspondientes a las distintas zonas del territorio, las áreas a proteger y los ámbitos supramunicipales de compleja ordenación estableciéndose el sistema de relaciones entre las diversas zonas, las medidas que inciden en la distribución espacial de las instalaciones productivas, los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección de los recursos naturales, las prioridades para la programación de los recursos públicos y la localización de infraestructuras y equipamientos.

§ 66. Para lograr tales objetivos la legislación autonómica ha desarrollado un **completo sistema de planificación territorial** que combina la existencia de instrumentos generales, con otros parciales y sectoriales.

²³ Vgr. Ley de la C. A. de Cataluña 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial; Ley de la C. A. del País Vasco 4/1990, de 31 de mayo, de ordenación del territorio; Ley de la C. A. de Andalucía 1/1994, de 11 de enero de ordenación del territorio.

²⁴ Ejemplo de ello es el Decreto Legislativo de la C. A. de Castilla-La Mancha 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. La Comunidad Autónoma de Madrid comenzó aprobando la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo. Posteriormente, sin embargo, se produjo la separación, al aprobarse la Ley 9/2001, de 17 de julio, de suelo, que dejó únicamente en vigor los títulos II, III y IV de la Ley 9/1995, referidos justamente a la Concertación Territorial, la Ordenación del Territorio y a las Actuaciones de Interés Regional.

A) Los primeros (denominados planes, directrices o estrategias territoriales **generales**) definen el modelo territorial con la delimitación de las diferentes áreas de desarrollo y la relación entre todas ellas. Y a partir de ellas se establecen orientaciones para la ordenación urbana y estructuración territorial (suelo residencial e industrial, vivienda, rehabilitación de cascos históricos, áreas de esparcimiento...), ordenación del medio físico (protección del paisaje, del litoral, suelo, agua, flora, fauna...), definición del sistema de equipamientos (educativo, sanitario, administrativo...) de las infraestructuras básicas (transporte, puertos, carreteras...). Constituyen, en consecuencia, el marco de referencia de los planes urbanísticos y las políticas sectoriales de las Administraciones territoriales con incidencia territorial²⁵.

La opción del rango normativo no es uniforme: si bien no cabe su aprobación por Ley de la Asamblea de la Comunidad, y lo normas es que se haga por Decreto de su Consejo de Gobierno, no faltan fórmulas mixtas (vgr. Comunidad de Madrid que

²⁵ El artículo 16.1 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid, de medidas de política territorial dispone lo siguiente: “ *El Plan Regional de Estrategia Territorial tendrá el siguiente contenido:*

a) Diagnóstico de los problemas y las oportunidades territoriales, en función y con relación a los objetivos estratégicos y las propuestas del propio Plan.

b) Ordenación de los sistemas de ámbito o función regional o supramunicipales y, en general, de los estructurantes del territorio, contemplando, al menos, los siguientes aspectos:

1. Esquema de articulación territorial, integrado por el sistema de asentamientos e infraestructuras y por la estructura espacial de las actividades económicas.

2. Delimitación de los espacios naturales y rurales que deban ser preservados del proceso de urbanización.

3. Esquema de movilidad.

4. Política regional de vivienda.

5. Infraestructuras regionales básicas, incluidas las correspondientes al sistema de telecomunicaciones, los pasillos para líneas de alta tensión, oleoductos y gaseoductos.

6. Dotaciones, equipamientos y servicios.

7. Conjuntos de interés arquitectónico y cultural sujetos a protección.

c) Localización de las Zonas de Interés Regional y especificación de los objetivos territoriales y contenido urbanístico básico de cada una de ellas, así como su clase por razón de la programación de su ejecución en el tiempo.

d) Directrices de coordinación del planeamiento municipal con el Plan de Estrategia Territorial, al menos en los siguientes aspectos:

1. Magnitudes de referencia para el crecimiento poblacional y la ocupación del suelo en relación con la programación de infraestructuras y servicios.

2. Criterios de solidaridad y compatibilidad en la distribución de vivienda social, actividades económicas, infraestructuras, equipamientos y servicios entre los diversos municipios, en atención a la estrategia territorial regional prevista.

3. Orientaciones sobre los modos de desarrollo de los asentamientos en función de las características y de los valores ambientales de los diversos sistemas territoriales.

e) Determinación de las áreas o los sectores para los que deban formularse, con carácter prioritario, Programas de Coordinación de la Acción Territorial o Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural’.

incorpora sólo en la ley las determinaciones básicas o estructurantes del Plan de Estrategia Territorial).

B) Los Planes o Directrices Territoriales Parciales²⁶ son de ámbito supramunicipal, se ocupan de partes, áreas o zonas a las que se refiere el plan general, y constituyen instrumentos de desarrollo que no pueden alterar las previsiones de aquél. Se aprueban por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad.

C) Y los Planes, Directrices o Estrategias Sectoriales se refieren a un sector de intervención o recurso (plan de espacios de interés natural, plan de equipamientos comerciales), aunque pueden ser de ámbito de toda la Comunidad Autónoma o más reducido, y se aprueban por el gobierno autonómico.

§ 67. Las Comunidades Autónomas **insulares** han definido un sistema de planeamiento más completo e integrado.

Es más complejo en Canarias al comprender Directrices de ordenación (generales, de Turismo y sectoriales), Planes Insulares, Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos y Planes Territoriales de ordenación, parciales y especiales.

En Baleares el modelo es algo más simplificado y comprende Directrices de Ordenación Territorial (aprobadas por Ley); Planes Territoriales Insulares, que fijan los techos máximos de crecimiento, señalización de espacios naturales o áreas de protección, equipamientos de interés supramunicipal (que aprueba el Consejo Insular); Planes Directores Sectoriales (que contemplan los sistemas generales de infraestructuras, equipamientos, servicios y actividades de explotación de recursos; y Normas Territoriales Cautelares, a fin de lograr la suspensión de los planes urbanísticos en tanto se completa el modelo de planeamiento.

§ 68. El planeamiento territorial **prevalece** sobre el urbanístico. Tanto si se les reconoce jerarquía formal (así en Canarias y Baleares), como si no, gozan de una prevalencia funcional derivada del ámbito territorial y posición que ocupan en el ordenamiento (el planeamiento urbanístico ha de dictarse “en el marco de las directrices de ordenación territorial”).

²⁶ No existen en la Comunidad Autónoma de Madrid, sin duda por su carácter uniprovincial.

Todas las Comunidades Autónomas han reconocido el **carácter normativo y vinculante** para los sujetos públicos y privados de estos planes y directrices, sin perjuicio de lo cual cabe distinguir supuestos de *eficacia directa* (al preverse normas concretas de aplicación) o *indirecta* (al contemplarse previsiones que han de ser asumidas e incorporadas al planeamiento territorial y urbanístico).

La regla general es la eficacia de segundo grado. Pero es cada vez más frecuente la incorporación de instrumentos y previsiones que penetran en el espacio propiamente urbanístico para legitimar actuaciones autonómicas directas.

Así ocurre con las denominadas Zonas y Actuaciones de Interés Regional, proyectos de alcance regional, que utilizan los mecanismos urbanísticos ordinarios²⁷ y cuyo efecto jurídico es la clasificación *ope legis* como sistemas generales del suelo que, en virtud de los proyectos, quedan destinados a uso dotacional público y su integración en los sistemas generales de la ordenación establecida por el planeamiento urbanístico municipal²⁸. Estos instrumentos han resultado polémicos ya que, algunos de ellos, entrañan la entrada de la Administración autonómica en tareas propias de gestión urbanística que son competencia de los municipios a través de la declaración de interés regional o autonómico²⁹.

²⁷ Proyectos que ordenan y diseñan con carácter básico y para su inmediata ejecución un tipo acotado de obras: infraestructuras regionales, obras, construcciones, dotaciones, equipamientos, instalaciones para el desarrollo de actividades económicas...

²⁸ El artículo 33.1 de la Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid, dispone que:

“Los Proyectos de Alcance Regional son actuaciones territoriales que en desarrollo del Plan Regional de Estrategia Territorial y demás instrumentos de Ordenación del Territorio aplicables o cuando razones de urgencia o excepcional interés público así lo exijan, ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, cualquiera de las siguientes actuaciones:

a) Infraestructuras regionales de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas.

b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos, dotaciones y equipamientos.

c) Instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios.

d) Proyectos que supongan la implantación de actividades económicas que revistan interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que comporten o por la creación de riqueza para la región”.

La incidencia urbanística de tales previsiones es manifiesta si se atiende a que, conforme a lo dispuesto en el artículo 36.1. c) de dicho Cuerpo Legal, tales proyectos han de comprender la *“Localización de las obras a realizar, delimitación de su ámbito y descripción de los terrenos en él incluidos, comprensiva del término o términos municipales en que se sitúen y de sus características, tanto físicas -incluyendo las topográficas, geológicas y de la vegetación-, como jurídicas relativas a la estructura de la propiedad y los usos y aprovechamientos existentes”.*

²⁹ Así, el Tribunal Supremo en sus sentencias de 5 de julio de 2012, así como diversos Tribunales Superiores de Justicia en diversas sentencias, han procedido a la anulación de los

Así sucede también con la regulación de espacios naturales. Los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos no solo ostentan una posición de preeminencia o jerarquía funcional respecto de los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, sino que, además, su legislación aplicable les ha otorgado, por razón de la función que desempeñan, una aptitud para desempeñar un papel ordenador de carácter global, comprensivo también de elementos urbanísticos³⁰.

En todo caso los planes tendrían naturaleza reglamentaria, ya que no cabe la aprobación de dichos instrumento por Ley formal, ya que, de otro modo, se afectaría al derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos frente a eventuales irregularidades tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional³¹.

§ 69. Finalmente, la necesidad de **colaboración entre Administraciones Públicas** respecto de ordenación del territorio y urbanismo, de un lado, y las competencias sectoriales, de otro, ha llevado a todas las legislaciones autonómicas de

acuerdos de los Consejos de Gobierno autonómicos declarando el interés regional de proyectos o actuaciones realmente urbanísticas que considera de competencia municipal por ser de interés estrictamente local (a lo que se sumaba que dichos proyectos implicaba la edificación en suelo no urbanizable protegido).

³⁰ Conforme a lo dispuesto en el artículo 22.1 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias “los Planes y Normas de Espacios Naturales Protegidos deberán establecer sobre la totalidad de su ámbito territorial las determinaciones necesarias para definir la ordenación pormenorizada completa del espacio con el grado de detalle suficiente para legitimar los actos de ejecución”. Tal previsión determina que el planeamiento del espacio natural se configure como el instrumento de planeamiento único y suficiente (supeditado a lo establecido en los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio) y, por lo tanto, que no requiera necesariamente, como hasta la promulgación de la nueva Ley, de planes de ordenación urbanística diferenciados.

Muy expresiva al efecto resulta la Disposición Transitoria 5ª.5 que establece que «*las determinaciones de ordenación urbanística establecidas por los Planes o Normas de Espacios Naturales Protegidos desplazarán a las establecidas por el planeamiento de ordenación urbanística para los suelos declarados como tales, que tendrán carácter transitorio, no precisándose la expresa adaptación de dichos instrumentos urbanísticos a la ordenación definitiva*».

³¹ La sentencia del Tribunal Constitucional 142/2013, de 11 de julio de 2013 declaró inconstitucional el artículo 22.6 de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de Castilla y León, que preveía la aprobación de planes o proyectos de interés regional por la Junta de Castilla y León al tratarse de una Ley autoaplicativa que deja inerme a los ciudadanos frente a posibles irregularidades vulnerando así el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 CE ya que (al margen del recurso de inconstitucionalidad) solamente el Juez o Tribunal tendría posibilidad de acceder al control de la Ley que contuviese el plan para elevarlo al Tribunal Constitucional mediante la cuestión de inconstitucionalidad que, por otra parte, no podría entrar a conocer de las cuestiones de legalidad ordinaria del plan que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

ordenación territorial a dedicar una atención especial a la regulación de las relaciones interadministrativas y a establecer formas específicas de coordinación entre las Administraciones Públicas³².

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Estatutos de Autonomía.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, 5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- L. MARTÍN REBOLLO. *Ordenación del Territorio y Urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual*, en Lecciones y materiales

³² Conforme al artículo 6 de la Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid:

“1. La concertación interadministrativa tiene por objeto:

a) Asegurar la correcta valoración y ponderación de todos los intereses públicos implicados en la definición y ejecución de la ordenación del territorio y del urbanismo mediante la activa participación de las Administraciones territoriales responsables.

b) Integrar y compatibilizar en la Ordenación del Territorio y el Urbanismo los requerimientos de cualesquiera intereses públicos con relevancia territorial, gestionados por las Administraciones municipal y autonómica.

c) Promover la colaboración interadministrativa en el ejercicio de las competencias referidas al uso del suelo y de los recursos naturales.

d) Favorecer la solución acordada de los conflictos interadministrativos que se produzcan en el desarrollo de la acción territorial y de la actividad urbanística.

2. La concertación en la forma prevista en este Capítulo se entiende sin perjuicio de la utilización de cualesquiera otros procedimientos de colaboración y cooperación interadministrativos admitidos por la Ley en supuestos y para finalidades distintos a los previstos en el artículo siguientes.

3. La Comunidad de Madrid y los Municipios promoverán en el ejercicio de sus respectivas competencias, la concertación de sus respectivas actividades de ordenación territorial y urbanística.

La Comunidad de Madrid invitará a la Administración General del Estado a participar en la concertación interadministrativa regulada en este Capítulo, cuando considere que su esfera competencial pueda llegar a verse afectada”.

Para articular esa concertación, los artículos 6 a 8 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de política territorial de la Comunidad Autónoma de Madrid, crearon un instrumento orgánico de coordinación: la Comisión de Concertación de la Acción Territorial. Dicha Comisión fue, sin embargo, suprimida por el apartado h), de la Disposición Derogatoria de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, que derogó los preceptos citados.

para el estudio del Derecho Administrativo, Coord. Tomás Cano Campos,
Tomo VI, iustel, 1^a ed., Madrid, 2005.