

# MARIANO LOPEZ BENITEZ DIEGO J. VERA JURADO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba  
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga*

## LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

**Algunos datos para la redefinición conceptual  
y competencial de la materia<sup>1</sup>**

### SUMARIO

- I. CUESTIÓN PREVIA: EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO
  1. Breve referencia a los antecedentes normativos de la ordenación del territorio
  2. La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo
    - 2.1. El significado de la "exclusividad" en las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo
    - 2.2. La incidencia de los títulos competenciales del Estado sobre la ordenación del territorio y urbanismo. Los "títulos competenciales cruzados"
  3. Límites de las competencias autonómicas sobre ordenación territorial: reserva de ley y autonomía local
  4. Conclusiones sobre el carácter "exclusivo" de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio
- II. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. ESPECIAL REFERENCIA A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
  1. ¿En qué consiste la ordenación del territorio?
  2. La concurrencia sobre un mismo espacio físico de otras políticas sectoriales del Estado y de la propia Comunidad Autónoma. El criterio de la competencia más específica y de la competencia prevalente
  3. La incidencia de otros títulos sectoriales sobre la ordenación del territorio
    - 3.1. El establecimiento de instalaciones militares, policiales y penitenciarios
    - 3.2. Los puertos de interés general
    - 3.3. Las obras públicas de interés general, en especial las carreteras
    - 3.4. La planificación hidrológica
    - 3.5. Los recursos naturales, especialmente los espacios naturales protegidos
  4. Algunas ideas adicionales que complementan los anteriores razonamientos
    - 4.1. La contemplación "en positivo" de la ordenación del territorio: límites a la disposición sobre competencias estatales en los planes de ordenación territorial
    - 4.2. Un importante elemento de reflexión: la normativa reguladora del contrato de concesión de obra pública

---

1. Este artículo tiene como base los trabajos previos que se realizan, por encargo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, para la elaboración del Plan del Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Occidental.

**A) Las determinaciones impuestas por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo**

**B) Síntesis de las técnicas previstas en las Disposiciones adicionales 3ª, 4ª, 5ª y 6ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo**

### **III. EL CONDICIONAMIENTO DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO POR LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES URBANÍSTICAS**

**1. El concepto jurisprudencial de urbanismo: el binomio ciudad-urbanismo y el término municipal como elemento constitutivo del municipio**

**2. La aplicación del principio de autonomía local a la materia urbanística: la doctrina del "umbral mínimo"**

**3. Planeamiento y clasificación del suelo**

**3.1. La problemática de la clasificación del suelo no urbanizable**

**3.2. El interés suprolocal como límite de la planificación urbanística municipal**

**4. Subrogación en la actividad urbanística municipal y suspensión de actos urbanísticos municipales**

**5. La aprobación definitiva de los planes urbanísticos por parte de la Comunidad Autónoma y su vinculación con la ordenación del territorio**

### **IV. UNA NUEVA VISIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

### **V. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA**

## **I. CUESTIÓN PREVIA: EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO**

### **1. Breve referencia a los antecedentes normativos de la ordenación del territorio**

Los antecedentes normativos de lo que hoy se conoce como ordenación del territorio son diversos y se van detectando, con más o menos claridad, durante un amplio período tiempo. Además, y a pesar de esta variedad de antecedentes, existe cierto consenso a la hora de señalar la influencia decisiva de alguno de ellos en la configuración conceptual de la materia. En cualquier caso, el interés por el conocimiento e identificación de estos prius normativos viene justificado por la utilización práctica que de ellos se puede hacer a la hora de resolver algunas de las dudas que sobre esta compleja materia se plantean y, en su caso, realizar nuevas propuestas de actuación territorial.

El primero de estos antecedentes se refiere, sin lugar a dudas, a las normas urbanísticas. En efecto, la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 supone un salto cualitativo importante en la formación de una función pública de ordenación del territorio. Admitiendo todos los matices que se quieran aportar a este debate, la Ley del Suelo de 1956 recoge una planificación claramente superadora de la ordenación urbanística, donde aparece configurado un sistema de planes jerarquizados, que partiendo del utópico Plan Nacional de ordenación termina en los planes provinciales, comarcales y municipales. Esta aportación normativa, a pesar de las carencias que presentaba, era fiel reflejo de las propuestas que en esta materia se estaban produciendo en todos los foros internacionales. No obstante, dicho esto, hay que advertir que los desarrollos prácticos de la Ley del Suelo de 1956, en lo que al sistema de planificación territorial se refiere, son efímeros: nunca se llevó a cabo la elaboración del Plan Nacional y los planes provinciales quedan irremediabilmente vinculados a los Planes de Ordenación Social y Económica. Así las cosas, es la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y el posterior Texto Refundido aprobado por Decreto 1346/1976, de 9 de abril (en adelante TRLS), donde se recoge por vez primera el concepto de ordenación del territorio en sentido estricto. En concreto, la clave del citado TRLS está en los Planes Directores Territoriales de Coordinación que se constituyen los primeros instrumentos de planificación territorial

del Derecho español. Estos planes tienen un carácter vinculante y su contenido obliga, por tanto, a todos los sujetos públicos o privados involucrados en la actividad territorial. Además, son instrumentos de planeamiento integral donde se coordinan las distintas actuaciones ministeriales y locales. Sin embargo, hay que reconocer que, al igual que ocurrió con la referida Ley de 1956, con el TRLS tampoco se obtienen resultados prácticos que puedan ser objeto de un amplio comentario<sup>2</sup>. Por último, dentro de estos antecedentes urbanísticos, hay que hacer referencia al papel de las áreas metropolitanas, figura que ha quedado ciertamente limitada en su desarrollo, a tenor de lo establecido por la normativa de las comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio.

El *segundo* de los antecedentes a los que queremos hacer referencia son los *planes económicos*. En efecto, las primeras manifestaciones de una política general de desarrollo regional se encuentran en la legislación de la planificación económica. En este sentido no es casual que la doctrina destaque a los *Planes de Desarrollo Económico y Social (I Plan (1963); II Plan (1969); III Plan (1972))* como elementos significativos en la configuración de la ordenación del territorio, desde el momento en que éstos persiguen una serie de objetivos con una clara trascendencia territorial: a) la integración, movilidad y promoción social; b) la modernización de los sectores económicos y c) el equilibrio económico y social de las diferentes regiones del país.

Finalmente, y como *tercer* núcleo de antecedente, podemos citar a un conjunto disperso de normas y planes de naturaleza sectorial. Entre éstos, de manera destacada, se encuentran las normas y planes sobre espacios naturales protegidos y régimen de las aguas, por una parte, y planes de infraestructura, especialmente carreteras, por otra. En ambos casos se aportan conceptos, instrumentos y objetivos que, con más o menos intensidad, han ido calando en la posterior configuración de la ordenación del territorio. Sobre todos estos antecedentes volveremos seguidamente.

En definitiva, el efecto práctico que tiene conocer los antecedentes que inspiran a la actual ordenación del territorio consiste en la aportación que aquellos hacen a una correcta interpretación de las actuales normas territoriales. Puede resultar revelador, incluso, observar la evolución normativa de la ordenación del territorio a partir de estos antecedentes. Nótese, en este sentido, como las normas autonómicas sobre ordenación del territorio intentan ocupar el ámbito tradicional de las normas urbanísticas, renuncian, asimismo, a los antecedente que lo vinculan con la planificación económico y, finalmente, priorizan los aspectos de planificación sectorial y ambiental, entre otras cuestiones.

## **2. La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo**

En el marco del principio dispositivo que, con respecto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, inspira nuestra Constitución, su artículo 148.1.3 determina que éstas podrán asumir competencias en "*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*". Difiere esta terminología de la que emplea el artículo 149.1 cuando describe las competencias estatales, pues, mientras que para el Estado la atribución de las competencias que en ese precepto se mencionan se efectúa *ope constitutionis*, esto es, en virtud de la propia Constitución y sin necesidad de ningún acto formal de asunción; para las Comunidades Autónomas es preciso, en cambio,

---

2. La aprobación de Planes Directores Territoriales de Coordinación de circunscribe básicamente a la aprobación del *Plan Director Territorial del Parque de Doñana* y su entorno.

que sus respectivos Estatutos de Autonomía así las acojan expresamente (artículo 149.3 CE)<sup>3</sup>.

### **2.1. El significado de la "exclusividad" en las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo**

A esta capacidad de definición de la política del territorio, la mayoría de los Estatutos la califican de competencia exclusiva, lo que quiere decir, según la jurisprudencia constitucional, que conforma una competencia propia de la Comunidad Autónoma que se le otorga con un marcado cariz excluyente, en el sentido de que lo que puede hacer la Comunidad Autónoma no lo puede ni debe efectuar el Estado ni ninguna otra Administración pública. Sin embargo, ha de advertirse que el Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias llamó ya la atención sobre el "*carácter marcadamente equívoco*" del que tanto la Constitución como los Estatutos hacen gala en algunos de sus párrafos cuando emplean el adjetivo "*exclusivo*", ya que hay ocasiones en que todas las funciones o potestades que se pueden ejercitar sobre una concreta materia no corresponden a un solo ente, sino que la materia se comparte entre ambos: bien porque tanto el Estado como las Comunidades Autónomas gocen de potestades legislativas -lo que sucede, por ejemplo, en los casos en que al Estado le competen las bases y a las Comunidades Autónomas su desarrollo legislativo-, bien porque a éstas les pertenezca la ejecución. Igualmente, hay casos en que una materia se distribuye por ámbitos de interés (aeropuertos o puertos, por ejemplo) o mediante criterios territoriales (aguas o transportes), de tal modo que cada ente tiene la plenitud de potestades sobre la parte que le corresponde.

Aunque no es doctrinal ni jurisprudencialmente pacífico que en estos casos que acabamos de relatar no se pueda con propiedad seguir hablando de "*competencias exclusivas*", en la medida en que la función o parte de función que se le encomienda hacer a cada ente está también vedada para el otro, la verdad es que, con respecto a la ordenación del territorio y al urbanismo, no caemos en exceso verbal alguno al afirmar que en estos dos casos nos hallamos en verdad ante dos competencias exclusivas autonómicas por mucho que sea el sentido restrictivo que empleemos para calificar tal concepto. Cuando los Estatutos de Autonomía hablan de competencia exclusiva sobre urbanismo o sobre ordenación del territorio, en realidad están afirmando que la totalidad y la plenitud de los poderes, potestades y funciones ejercitables sobre dichas materias pertenecen de manera excluyente a la Comunidad Autónoma, esto es, que el Estado no goza de competencia alguna al respecto. Precisamente, entender otra cosa distinta es lo que motivó que la importantísima STC 61/1997, de 22 de marzo, declarase inconstitucional y, consiguientemente, nula gran parte de los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

### **2.2. La incidencia de los títulos competenciales del Estado sobre la ordenación del territorio y urbanismo. Los "títulos competenciales cruzados"**

Ahora bien, tampoco podemos llevarnos a engaños. Si es verdad que las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo poseen el carácter de competencias exclusivas, también lo es que la realidad material a la que aluden los Estatutos y la propia Constitución es compleja y conoce de múltiples conexiones, imbricaciones e interferencias con otras materias conexas o con ciertos aspectos que subyacen en toda regulación jurídica de la realidad. Esto significa que la definición y concreción de la política territorial, y, por ende, de la ordenación del territorio y del urbanismo son cotos dentro de los cuales, en principio, la Comunidad Autónoma actúa con plena libertad. No obstante, esa relación continua, múltiple y variada que las materias entablan entre sí en la línea que hemos expuesto, someten estas competencias autonómicas en unos casos, a una suerte de asentamiento desde el exterior, en el sentido de que el Estado que no puede -insistimos- dictar normas urbanísticas o de ordenación del territorio

en sentido estricto, sí puede, valiéndose de otros títulos competenciales diferentes, actuar legislativa o ejecutivamente sobre otras materias que guardan incidencia sobre el territorio o la ciudad y que las Comunidades Autónomas han de respetar en esa labor de concreción y definición del modelo territorial que compete exclusivamente a ellas. Antes hemos señalado que el territorio conforma la premisa o el substrato físico sobre el que se desarrollan o ejercen las competencias sobre otras "materias" o sectores de la realidad social, facetas o realidades para las que tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía no siempre reservan la competencia exclusiva para la Comunidad Autónoma, sino que antes bien las sujetan a fórmulas de reparto competencial variadas, que permiten a la postre que el Estado pueda dictar normas y realizar actuaciones que inciden, como decimos, tanto en el territorio de la Comunidad Autónoma como en el de la ciudad. El Tribunal Constitucional ha expresado estas ideas con claridad respecto al urbanismo y con relación también a la ordenación del territorio:

---

3. En materia de ordenación del territorio y urbanismo, la totalidad de los Estatutos de Autonomía asumieron, desde un primer momento, tales competencias, asumiéndolas además con el carácter de competencia exclusiva. En este sentido, el **Estatuto de Autonomía para Andalucía** (en adelante EAA) hizo lo correspondiente, aunque presenta, con respecto a otros Estatutos, una peculiaridad significativa: el hecho de que la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda se asumen como dimensiones de un concepto único que las engloba y trasciende: la política territorial. El artículo 13.8 del EAA preceptúa, en efecto, que "*La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*".

Lo primero que llama la atención de este precepto estatutario es la diferenciación que, aparentemente, se pretende entre ordenación del territorio y ordenación del litoral. La cuestión no es exclusiva del Estatuto andaluz; antes bien, el hecho de que idéntica formulación apareciese también en el resto de Estatutos de las denominadas Comunidades Autónomas de primer grado, alimentó en algún momento la creencia de que la ordenación del litoral como elemento de la política territorial disgregado de la ordenación del territorio en sentido estricto sólo estaba al alcance de aquéllas Comunidades y permanecía, en cambio, fuera de las capacidades y competencias del resto de Comunidades Autónomas. Sin embargo, tal opinión fue expresamente rechazada por el Tribunal Constitucional quien en su STC 149/1991, de 14 de julio, sentó como conclusión que "*todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral*" (fdo. jco. 1º).

Dejando, por tanto, al margen esta irrelevante diferenciación, hay, sin embargo, en el artículo 13.8 del EAA, una idea aglutinadora -la política territorial- que sirve para englobar las nociones, ya más estrictas, de ordenación del territorio y del litoral, del urbanismo y de la vivienda. Desde esta aproximación, podría tal vez pensarse que el precepto estatutario andaluz es, en cierta forma, reiterativo, pues lo particular ya está incluido en lo general. Sin embargo, frente a esta aparente creencia, pensamos que lo que se quiere subrayar es que la competencia andaluza no sólo entraña una ordenación de tales espacios, mediante el establecimiento de unos instrumentos que se aplican a una realidad ya prediseñada desde otras instancias, sino que dicha ordenación es aplicación de una política propia del territorio que la Comunidad Autónoma ha escogido en virtud de su propio poder político constitucional. Resulta verdaderamente revelador que en los diversos preceptos que el Estatuto dedica a las competencias de la Comunidad Autónoma (artículos 13-23) sólo vuelva a utilizar la expresión "*política*" para referirse a la "*política monetaria*" del Estado que sirve de encuadre al ejercicio de ciertas competencias autonómicas de contenido económico (artículo 18.1). Incluso, en el mismo artículo 18.1.7ª, el Estatuto habla de las competencias de "*desarrollo y ejecución*" de la Comunidad Autónoma para realizar determinados planes y programas -de reestructuración de sectores económicos, de comarcas en crisis o de actividades productivas- que sí que se anudan a verdaderas políticas diseñadas por el Estado y sobre las que, en suma, el papel de la Comunidad Autónoma no puede ser tan plenamente original.

Precisamente, el hecho de que el Estatuto de Andalucía sólo hable de "política" autonómica a propósito del territorio, se explica además porque la política territorial conforma de alguna manera la premisa o el substrato sobre las que se hacen valer gran parte de las restantes competencias de la Comunidad Autónoma. De ahí la importancia que dicha política tiene y de ahí también el énfasis que el Estatuto pone en acentuarla. En consecuencia, la política territorial constituye expresión de una auténtica capacidad de la Comunidad Autónoma para decidir qué hace con su territorio, cómo lo ordena, cómo distribuye sobre el suelo andaluz los distintos usos y actividades económicas, qué zonas entiende merecedoras de protección por sus valores naturales o artísticos, cuáles áreas deben desarrollarse e impulsarse, dónde deben ubicarse determinadas instalaciones, etc. Por eso, en puridad, la política territorial engloba más aspectos o competencias que la mera ordenación del territorio y el urbanismo; si sólo menciona a éstos es porque los configura como un escalón jurídico intermedio que, por su carácter también global, enlaza dicha política territorial con otras materias que ya son objeto de una consideración más específica en el Estatuto, tales como puertos, aeropuertos, transportes, patrimonio histórico, ferrocarriles, carreteras, montes, obras públicas, etc.

*"Del juego de los arts. 148 y 149 CE resulta que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (...) Mas ha de señalarse que tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud el art. 149.1 CE (...). Procede, pues, afirmar que 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, de 22 de marzo, fdto. Jco. 5º)*

En desarrollo de estas premisas, la STC 61/1997, de 22 de marzo, no sólo define, en efecto, ambos conceptos de "ordenación del territorio" y "urbanismo", sino que, además, prevé la posibilidad de que sobre dichas competencias autonómicas exclusivas se proyecte la acción de lo que la doctrina y la jurisprudencia conoce como "títulos competenciales cruzados", es decir, aquéllos que el Estado ostenta en virtud de otras materias, pero que, desde luego, despliegan ciertos efectos o incidencia sobre el territorio. Así, con respecto a la ordenación del territorio, la mencionada sentencia sostiene que *"el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio"* (fdto. Jco. 22º).

Y lo mismo afirma con respecto al urbanismo, sobre el que además proporciona una definición, resaltando, por cierto, en la línea que ya hemos expresado más atrás, el factor de la "política" territorial y su hilazón con los instrumentos jurídicos: *"...se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo, y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio de disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo"* (fdto. Jco. 6º).

En definitiva, el bloque de la constitucionalidad, es decir, el conjunto de normas constitucionales y estatutarias que sirven para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículo 28.1 LOTC), determina que, tanto la ordenación del territorio como el urbanismo, describen supuestos de competencias exclusivas plenas de las Comunidades Autónomas, lo que significa, como ya hemos señalado, que el Estado no puede dictar normas genuinamente urbanísticas o de ordenación del territorio. La inconstitucionalidad que la STC 61/1997 determinó para el artículo 66 del Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, en cuanto preveía la posibilidad de un Plan Nacional de Ordenación, es suficientemente significativa al respecto. Ahora bien, la condición "exclusiva" de las competencias autonómicas no impide, en primer lugar, que el Estado pueda, en virtud de otras competencias distintas, dictar normas o realizar actuaciones que sí guardan una incidencia sobre el territorio regional o de la ciudad. Negar esto entrañaría establecer una dinámica de compartimentos estancos absurda y claramente contrapuesta con la misma realidad a la que el Derecho y las Administraciones públicas en última instancia se deben.

### **3. Límites de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo: reserva de ley y autonomía local**

Además del juego de los denominados "títulos competenciales cruzados" de los que goza el Estado para regular otras parcelas de la realidad y que tienen un indudable alcance territorial que condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas, hay otros límites o condicionantes de dimensión más general que deben ser, igualmente, respetados por las Comunidades Autónomas a la hora de actuar sus competencias

exclusivas en materia de urbanismo y de ordenación del territorio. Nos referimos, por un lado, al respeto de ciertos principios constitucionales como la reserva de ley, y, por otro, a la necesidad de salvaguardar garantías institucionales como la establecida constitucionalmente a favor de la autonomía local.

Por lo que respecta al primero de ellos, las Comunidades Autónomas están condicionadas, cuando actúan sus competencias exclusivas sobre urbanismo y ordenación del territorio, por los límites que la Constitución establece con carácter general. Entre éstos, las reservas de ley fijadas constitucionalmente conforman, desde luego, un límite importante que los legisladores autonómicos han de respetar. En este sentido, las reservas de ley orgánica (artículo 81 CE) no sólo exigen que la regulación sustantiva de una materia se haga por ley, sino que, además, que esta ley sea orgánica, acotando a favor del Estado la regulación de estas materias. Por otra parte, no hay que olvidar, desde el punto de vista de las reservas de ley ordinaria, la importancia que de cara al urbanismo y a la ordenación del territorio despiertan ciertas materias como el derecho de propiedad, en cuya regulación de consuno con otros títulos competenciales del Estado descansa precisamente la actual regulación estatal en materia de suelo que condiciona, como luego veremos, el ejercicio de las competencias autonómicas.

Asimismo, y junto a los límites que las competencias exclusivas autonómicas conocen en relación con las competencias del Estado o con la tutela de ciertos principios o valores que a éste compete defender, debemos también hacer referencia a los límites y condicionantes que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre urbanismo y ordenación del territorio encuentra en otro nivel, esto es, en relación con la autonomía local garantizada constitucionalmente (artículos. 137 y 140 CE).

Es verdad que, en virtud de la autonomía local, se garantiza más la existencia en términos reconocibles de las instituciones locales que un cúmulo concreto de "*intereses naturales de los entes locales*" (STC 32/1981) que deban en todo caso ser desempeñados por estas entidades. En realidad, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, "*la autonomía local prevista en los artículos 137 y 140 CE se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta básicamente en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañan, graduándose -concluye el Tribunal- la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias*" (SSTC 32/1981, fdto. Jco. 4º y 40/1998, de 19 de febrero, fdto. Jco. 39º).

Por todo ello, en aplicación de esta doctrina, el esquema concreto que al respecto determina la legislación básica de régimen local no reserva a las entidades locales y, en particular, al municipio, un reducto de asuntos competencia exclusiva o propia de éstas, sino que, por el contrario, la medida de las competencias locales la proporciona la legislación sectorial (artículo 2 de la LRBRL). Sí existen, en todo caso, ciertas materias -las que enumera el artículo 25.2 de la LRBRL- sobre las que el municipio debe ejercer competencias "en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas". Entre ellas, el artículo 25.2 d) menciona la "*ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística*", expresión que condensa lo que pudiéramos llamar el extracto básico del derecho urbanístico. De igual modo, a lo largo del mencionado artículo 25.2 se aluden también a otras cuestiones y aspectos que guardan importante relación con la ordenación del territorio, tales como el patrimonio histórico, la protección del medio ambiente, el transporte o las relativas a infraestructuras, servicios y establecimientos fundamentales para subvenir a las necesidades vitales de la población. De todos modos, recordamos que el artículo 25.2 de la LRBRL no nos está diciendo que estas materias tengan que ser íntegramente competencia exclusiva de los municipios, sino que representan sectores de la realidad social con respecto a los cuales las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas que los regulen han de reservarles a los municipios una cierta participación.

Hemos visto de todos modos cómo la jurisprudencia constitucional valora el grado de la participación municipal en los asuntos de que se trate, en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Por ello, es por lo que el urbanismo, que, en definitiva, supone la ordenación de uno de los elementos constitutivos del municipio -el término municipal-, conforma una importante manifestación de la autonomía local y, consiguientemente, un límite relevante a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio. Con rotundidad lo ha expresado el Tribunal Constitucional cuando ha declarado que "*es claro que el urbanismo está entre los asuntos de interés de los municipios*" (STC 40/1998, de 19 de febrero, fdto. jco. 39°). Esta afirmación no empece, sin embargo, a que a través de la ordenación del territorio no se pueda, bajo ciertos presupuestos, incidir en las competencias urbanísticas municipales sin lesionar, por ello, la autonomía local. Para ello existen, como veremos seguidamente, mecanismos de integración entre ambas parcelas del ordenamiento, sin olvidar el dato de que, aunque el urbanismo se halle muy estrechamente vinculado al municipio, también el término municipal se inscribe dentro de un marco más amplio que es el territorio regional y que legitima, en consecuencia, determinadas actuaciones sobre aquél. En definitiva, que el urbanismo sea una competencia genuinamente local no significa, según hemos señalado, que sea una competencia exclusiva del municipio: el mero hecho de que las Comunidades Autónomas ostenten competencia exclusiva en materia de urbanismo supone que en esa labor conformadora que las leyes autonómicas hacen de las competencias locales, pueden reservar a la Comunidad Autónoma, siempre que no se vulnere la autonomía garantizada constitucionalmente, ciertas competencias de intervención.

#### **4. Conclusiones sobre el carácter "exclusivo" de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio**

En consecuencia, la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo se encuentra sometida, a pesar de su carácter exclusivo, a varios límites o condicionantes. En relación con el Estado, deben respetar, por un lado las competencias exclusivas plenas de éste sobre ciertas materias como la legislación civil, mercantil, hipotecaria, o procesal que constituyen parámetros de fondo que aparecen y juegan en la regulación de cualquier materia porque representan los basamentos del ordenamiento jurídico. Por otro lado, también con respecto al Estado, la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo, debe respetar las determinaciones que el Estado fije a través del ejercicio de lo que se conoce como "*títulos competenciales cruzados*" y que, como veremos, pueden desplegar relevantes proyecciones con incidencia sobre la ordenación del territorio. Esta influencia estatal sobre las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo se completa con el límite que entrañan ciertos principios y valores constitucionales, como las reservas de ley, que en ciertos casos -como el de las materias reservadas a ley orgánica- suponen, a su vez, reserva al Estado de la regulación de los ámbitos materiales sobre los que dichas reservas recaen. Fuera del caso de la reserva de ley orgánica, las reservas constitucionales de ley, sin afectar necesariamente a la titularidad autonómica de la competencia, sí condicionan el modo de ejercicio de las competencias autonómicas.

Junto a esta influencia estatal, hemos visto que existe otra corriente de límites que se proyecta sobre las entidades locales. En este sentido, la autonomía local que conoce una de sus más importantes manifestaciones en las competencias urbanísticas actúa como un límite o un presupuesto, según se mire, que debe ser tomado en cuenta por el legislador o la Administración regional cuando actúe sus competencias en materia de ordenación del territorio. Se produce así, en cierta manera, la paradoja de que el ejercicio de una competencia autonómica -la relativa a la ordenación del territorio- resulta contrapesada por la otra competencia autonómica -la urbanística- que a la hora de actuarse debe reservar un espacio importante al ámbito competencial de los municipios.



A la identificación de estas competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo y a la descripción de estos límites y corrientes de mutua influencia es a lo que, a continuación, pasamos a dedicar nuestra atención.

## II. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. ESPECIAL REFERENCIA A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 1. ¿En qué consiste la ordenación del territorio?

Desentrañar y separar nítidamente las competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y el urbanismo no siempre es tarea fácil, como muestra el que sean muchas las legislaciones autonómicas que aborden conjuntamente ambos aspectos. En este sentido, constituyen ya un *corpus* bastante nutrido las decisiones en las que el Tribunal Constitucional se ha enfrentado con la conceptualización de lo que es y comprenda la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y, en su caso, urbanismo. Veamos algunas de las ideas más destacadas que, en este sentido, ha aportado el Tribunal Constitucional.

*"...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, fdto. jco. 2º).*

*"...es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además de enorme amplitud (...que) evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua, y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo" (STC 149/1991, de 4 de julio, fdto. jco. 1º B). Sin embargo, de esta amplitud no se deduce que "se incluyan todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afectan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial" (STC 36/1994, fdto. jco. 3º).*

*"...su núcleo fundamental 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 del mismo" (STC 36/1994, fdto. jco. 3º).*

*"...es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación del territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio" (STC 149/1991, de 4 de julio, fdto. jco. 1º B; 40/1998, fdto. jco. 30º y 149/1998, de 2 de julio, fdto. jco. 3º).*

*"...en suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial*

*se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex. artículo 149.1 que afecten al territorio teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos"* (STC 36/1994, fdto. jco. 2º y 149/1998, de 2 de julio, fdto. jco. 3º).

*"...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"* (STC 40/1998, de 19 de febrero, fdto. jco. 29º).

Los razonamientos transcritos se pueden sintetizar en que la ordenación del territorio es, desde luego, una competencia específica que, a diferencia de otras, muestra una gran amplitud en cuanto su objeto es muy variado, ya que comprende la delimitación de los mejores usos de los recursos del suelo, del subsuelo, del aire y del agua. La ordenación del territorio es, además, un importante factor de cohesión, pues la finalidad primordial de las actuaciones que comprende radica en la búsqueda y consecución de un óptimo equilibrio entre las distintas partes del territorio que se ordena, que, por definición, es más amplio que el del término municipal.

## **2. La concurrencia sobre un mismo espacio físico de otras políticas sectoriales del Estado y de la propia Comunidad Autónoma. El criterio de la competencia más específica y de la competencia prevalente**

Evidentemente, el ejercicio de esta competencia específica sobre ordenación del territorio, que se manifiesta a través de instrumentos jurídicos muy variados que van desde los tradicionales planes y programas hasta la aprobación de normas, plantea a veces problemas de delimitación, derivados de que el substrato físico sobre el que opera constituye también el espacio territorial en que confluyen actuaciones que, desde otras perspectivas distintas y en atención a la tutela de otros bienes jurídicos, realizan otros órganos de la Administración autonómica u otras Administraciones públicas diferentes. En el primer caso, como afirma la STC 149/1991, de 4 de julio, *"planteará siempre problemas de organización, pero no originará más problemas jurídicos en sentido estricto que aquellos que surjan de la relación entre las potestades de la Administración (o los poderes del ente público) y los derechos de los particulares"* (fdto. jco. 1º B).

Sin embargo, es en el segundo supuesto, donde los problemas que se planteen son más graves y podrán consistir bien en que la competencia autonómica de ordenación del territorio condicione el ejercicio de las competencias sectoriales del Estado o de otra Administración pública distinta, o bien en que éstas actúen como condicionantes de las decisiones que, en materia de ordenación del territorio, pueda adoptar la Comunidad Autónoma. En ambos casos, la clave de bóveda para la resolución de los conflictos que puedan suscitarse, consistirá en desentrañar, por un lado, la competencia que en la aplicación al caso concreto resulte más específica, que resultará, por ello también, lo que la STC 77/1984 llama "competencia prevalente"; y, por otro lado, e incluso como *prius* lógico a lo anterior, se postula la necesidad de delimitar el ámbito natural de cada competencia en conflicto. En este sentido, la jurisprudencia constitucional nos enseña que para que las actuaciones llevadas a cabo por el Estado, en atención a títulos competenciales propios, puedan condicionar la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, es preciso que *"el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender, por tanto, en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado y, sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resol-*

ver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados" (STC 149/1991, de 4 de julio, fdto. jco. 1º B y 149/1998, de 2 de julio, fdto. jco. 3º).

### 3. La incidencia de otros títulos sectoriales sobre la ordenación del territorio

Analizado, pues, el concepto de ordenación del territorio, procede describir los límites que ha marcado la jurisprudencia constitucional ante supuestos concretos, lo que constituirá, por un lado, un modo de destacar los títulos competenciales de los que puede valerse el Estado para incidir sobre la ordenación del territorio, y, por otro, el señalamiento de unos concretos condicionantes al ejercicio de esta competencia autonómica.

La STC 61/1997, de 22 de marzo, enuncia a modo de resumen las competencias estatales "*dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, (... cuyo ejercicio) en consecuencia, (...) incide en la ordenación del territorio*" (fdto. jco. 22º). Se trata de los títulos estatales relativos a Defensa y Fuerzas Armadas (artículo 149.1.4 CE); Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE); Pesca marítima (artículo 149.1.19 CE); Puertos y aeropuertos de interés general (artículo 149.1.20 CE); Ferrocarriles y transportes terrestres; régimen general de comunicaciones (artículo 149.1.21 CE); Recursos y aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas (artículo 149.1.22 CE); Protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (artículo 149.1.23 CE); Obras públicas de interés general (artículo 149.1.24 CE); Régimen minero y energético (artículo 149.1.25 CE) y patrimonio histórico artístico (artículo 149.1.28 CE). Como se advierte, sólo están los condicionantes estatales, no, en cambio, los límites derivados del ejercicio de las competencias urbanísticas por parte de los municipios. También hay que destacar que a este elenco de títulos que realiza la mencionada sentencia tampoco hay que atribuirle un valor absoluto, ya que con posterioridad a la misma la jurisprudencia constitucional ha apelado también a otros títulos estatales.

Detengámonos, seguidamente, en la relación que el Tribunal Constitucional ha establecido entre la ordenación del territorio y algunos de esos títulos a los que acabamos de aludir.

#### 3.1. El establecimiento de instalaciones militares, policiales y penitenciarias

En realidad, el problema que, en relación con el título competencial de Defensa y Fuerzas Armadas, puede suscitarse consiste básicamente en la ubicación y localización de instalaciones y establecimientos militares dentro del territorio de una Comunidad Autónoma; problema que, por lo demás, en la mayoría de los casos, se vinculará de manera más directa a las competencias en materia de urbanismo que a las propias de ordenación del territorio. Así sucedió en el caso analizado por la STC 56/1986, de 13 de mayo. Se estaba ante la pretensión del Estado de construir, por un lado, una Comisaría de Policía en Santurce y, por otro, una serie de acuartelamientos de la Guardia Civil en Vitoria, Lemóniz y San Sebastián. La Comunidad Autónoma del País Vasco se opuso a los Acuerdos del Consejo de Ministros aprobando tales proyectos de obras porque entendía que violaban las competencias autonómicas en materia de urbanismo y ordenación del territorio. El Tribunal sanciona la legitimidad del uso por parte del Estado del entonces artículo 180.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, puesto que entiende que "*el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de unas competencias, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución*" (fdto. jco. 3º). Ahora bien, afirmado esto, también cabe decir que el Tribunal Constitucional no otorga una patente de corso al Estado para la utilización de esta vía excepcional del artículo 180.2 del TR76, sino que

afirma que deben mediar razones de interés público que justifiquen tal ubicación, razones que la sentencia apoya en las competencias de seguridad pública (artículo 149.1.29 CE); régimen aduanero (artículo 149.1.10); y obras de interés general (artículo 149.1.24 CE). Dicho de otra manera: el Estado ha de tratar de ajustar sus obras y actos al planeamiento urbanístico, porque éste "*forma parte del ordenamiento jurídico al que están sujetos todos los poderes públicos*" y "*solo cuando esto no resulte posible*", podrá utilizarse esta vía excepcional y de urgencia que le permite apartarse del planeamiento vigente suscitando la modificación o revisión del mismo (fdto. jco. 4º)

En conexión con la problemática de la ubicación de los cuarteles y comisarías de policía, se halla el tema de la localización de establecimientos penitenciarios. La reciente STC 14/2004, de 12 de febrero, ha tenido ocasión de apreciar un caso de extralimitación en el ejercicio de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio. La Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (Ley 7/1998, de 16 de julio) trataba no tanto de vetar la posibilidad al Estado de ubicar centros penitenciarios en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, como de condicionar las dimensiones o el tamaño de dichos centros en la medida en que preveía que no se permitiría la instalación de establecimientos penitenciarios que superasen la media de la población reclusa generada en Aragón en los últimos cinco años. El Tribunal, como decimos, estima que esta decisión no es propia de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y pertenece a las competencias estatales referidas a la legislación penitenciaria (artículo 149.1.6 CE).

### 3.2. Los puertos de interés general

La primera observación que la jurisprudencia constitucional realiza a propósito de los puertos es que el mero hecho de que los puertos de interés general sean bienes de dominio público de titularidad estatal no los excluye, por esa sola razón, del ejercicio de las competencias autonómicas y locales, ya que "*la inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre) supone (...) que en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas*" (STC 77/1984, de 3 de julio, fdto. jco. 3º). Entendidos, pues, estos términos, lo que procederá, en la línea ya expuesta, será fijar el contenido natural de cada competencia que concurra sobre el espacio físico del puerto para determinar, en cada caso, cuál es la competencia que prevalece. De todos modos, avanzando el Tribunal en la idea de que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio puede verse condicionada por el ejercicio de competencias estatales, sostiene que "*no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias (la ordenación del territorio y el urbanismo) la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc.*" (STC 40/1998, de 19 de febrero, fdto. jco. 30º). Es decir, si bien es verdad que la condición de bien demanial del Estado no es circunstancia bastante para excluir el ejercicio sobre dicho espacio de las competencias pertenecientes a otras Administraciones, también es cierto que aquélla titularidad demanial habilita al Estado para establecer el régimen jurídico del mencionado bien.

Conforme a estos criterios, la jurisprudencia constitucional entiende que la aprobación de un plan especial viario que afecta incidentalmente al puerto de Bilbao y de un plan general que afecta a Bilbao y su comarca no forma parte de las competencias estatales relativas al puerto, puesto que no se trata de un plan sectorial referente a la ordenación del puerto, sino de un planeamiento general que "*busca articular la acción urbanística con la propiamente portuaria*" (STC 77/1984, de 3 de julio, fdtos. jcos. 4º y 5º).

Con mayor detalle, en la STC 40/1998, de 19 de febrero, referida a la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el Tribu-

nal realiza una serie de pronunciamientos concretos de gran interés a los efectos que ahora nos ocupan al hilo de cada uno de los preceptos impugnados:

*El Estado no puede extender arbitrariamente la zona de servicio portuario, ni siquiera bajo el pretexto de aumentar la cantidad de espacio dedicado a equipamientos culturales o recreativos, ya que la delimitación que en dicho caso realice el estado resultará injustificada e ilegítima (fdto. jco. 32°).*

*El Estado sí puede, en cambio, incluir en la zona de servicio portuario espacios de reserva para el futuro crecimiento del puerto, ya que "el ejercicio de la competencia estatal se mantiene dentro de sus límites propios", aunque, de todos modos, en aplicación del principio de lealtad institucional, al afectar dicha reserva de terrenos a la planificación territorial, dicha reserva "debe limitarse a lo estrictamente necesario" (fdto. jco. 33°).*

*El hecho de que el plan de utilización del puerto sea aprobado por el Estado constituye uno de los supuestos en que se condiciona legítimamente la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo. Ello no es óbice, sin embargo, a que, como establece el artículo 15.2 de la Ley de Puertos, sea necesario oír por vía de informe a las Administraciones afectadas, aunque sería absurdo que tal informe tuviese carácter vinculante, "pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre puertos a la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas" (fdto. jco. 34°).*

*El plan de utilización del puerto no es un plan urbanístico en sentido estricto, "de manera que en él no se contiene una completa delimitación a los efectos urbanísticos de los distintos usos del territorio afecto al puerto, sino una distribución general de los espacios en función de los usos estrictamente portuarios, distribución que, por otra parte, debe, asimismo, ser respetada por la Administración urbanística competente al elaborar el plan especial" (fdto. jco. 35°).*

*No es ilegítima la previsión de que los planes urbanísticos deban calificar como sistema general portuario la zona de servicio de los puertos estatales. En estos casos, "la limitación de las potestades de los entes con competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio deriva, en unos casos, de la existencia previa de un puerto, realidad que se impone a la autoridad urbanística, y, en otros de la decisión de crear un nuevo puerto de interés general, decisión que (...) corresponde al Estado como titular de la competencia exclusiva sobre los puertos que reúnan esa condición" (fdto. jco. 37°).*

*No es contrario al orden constitucional que el plan especial del puerto, que se tramita y aprueba por la Administración urbanística, quede sometido a informe antes de la aprobación definitiva de la Autoridad Portuaria y, en caso de discrepancia, a dictamen vinculante del Consejo de Ministros, puesto que su decisión debe prevalecer e imponerse a las demás entidades afectadas, aunque "sólo se produce respecto de aquellos aspectos que son de competencia de la Autoridad Portuaria" (fdto. jco. 38°).*

*Por sí mismo no vulnera las competencias urbanísticas el hecho de que las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen*

*dentro del dominio público portuario estén exentas de la exigencia de licencia urbanística previa. No obstante este principio hay que admitirlo con dos matizaciones: a) que, en virtud de la autonomía local, no se pueda excluir con carácter absoluto la participación de la entidad local en este asunto, participación que puede canalizarse por la vía del informe mediante el cual se ve "la adecuación de tales obras al plan especial de ordenación del espacio portuario"; y b) que la exención de licencia sólo afecta a las obras portuarias en sentido estricto, "pero no puede alcanzar a aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa" (fdto. jco. 39°).*

La ubicación de un puerto de interés general condiciona de manera relevante las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo. Y merece la pena insistir en la afirmación de que la decisión de ubicar un puerto sobre un determinado lugar pertenece al ámbito de la voluntad del Estado. Aun así, la jurisprudencia constitucional avanza unas ideas que, en general, van a resultar aplicables a todos los espacios físicos en que concurren con la competencia autonómica de ordenación del territorio competencias sectoriales del Estado. Se trata, según el Tribunal Constitucional, de que se *"busque el mínimo sacrificio de otras competencias concurrentes"* y de que, en última instancia, la decisión, ente caso, estatal, de erigir un nuevo puerto o de ampliar el ya existente, está sujeta, en suma, al juego de los principios generales del Derecho y, entre ellos, el de la racionalidad de la decisión adoptada. Por ello, cuando el acuerdo tomado por el Estado resulte claramente arbitrario y desproporcionado, quedará siempre expedita *"la vía jurisdiccional para obtener la oportuna reparación"*.

Debe recordarse, por último, que la semejanza existente, tanto desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad como desde la perspectiva de la legalidad ordinaria, entre los puertos y los aeropuertos de interés general ha llevado a la jurisprudencia constitucional a trasladar y aplicar íntegramente los condicionantes y límites que acabamos de relatar referidos a los puertos a la temática relativa a los aeropuertos de interés general (STC 204/2002, de 31 de octubre, fdtos. jcos. 7°, 8° y 9°). Así, el Tribunal reitera la capacidad del Estado para determinar la ubicación y el tamaño del aeropuerto; para delimitar la zona de servicio aeroportuario y aprobar su plan director; destaca la vinculación que esta delimitación proyecta sobre la planificación urbanística obligando a calificar estos terrenos como sistemas generales; y, en fin, cómo enfatiza la necesidad de que se dé participación por vía de informe o dictamen no vinculante a los entes territoriales afectados por la actuación.

### **3.3. Las obras de interés general, en especial las carreteras**

La jurisprudencia constitucional ha establecido el marco de relaciones entre la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo y la competencia estatal relativa a la realización de obras públicas de interés general al hilo fundamentalmente de las carreteras, ya que *"el título competencial que, sin duda alguna, ampara la competencia del Estado para sostener una red propia de carreteras -las carreteras estatales- es el previsto en el artículo 149.1.24 CE, que reserva al Estado competencia exclusiva sobre las obras públicas de interés general (...), pues las carreteras son, indudablemente, una de las modalidades de obra pública más característica"* (STC 65/1998, de 18 de marzo, fdto. jco. 8°).

En materia de carreteras, la jurisprudencia constitucional parte de la distinción, apoyada en el bloque de la constitucionalidad, pero también en la Ley estatal 25/1988, de 29 de julio, entre carreteras que forman parte de la *Red Estatal de Carreteras*, por tener un interés general, y carreteras, en cambio, que pueden ser de competencia autonómica. Sobre las primeras, la jurisprudencia constitucional contiene algunas manifestaciones importantes, a saber:

El criterio del "interés general" es de distinta naturaleza al puramente territorial, pues *"viene a complementar al puramente territorial sin excluirlo esencialmente, pero añadiendo al mismo una dimensión cualitativa que permite atender a la relevancia de las carreteras en su función de infraestructuras del transporte y las comunicaciones"* (STC 65/1998, fdto. jco 11º). Esto hace, en suma, que puedan existir carreteras que discurran íntegramente por el territorio de una Comunidad Autónoma, pero que, sin embargo, en virtud de este criterio cualitativo, hayan de ser consideradas carreteras integrantes de la Red Estatal.

La declaración de "interés general" de una carretera, que no precisa ser efectuada mediante ley (STC 65/1998, fdto. jco. 12º), supone el otorgamiento a los órganos estatales de *"un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a una carretera como de interés general e integrarla en la Red de Carreteras del Estado"*. Ese margen de libertad, que, en puridad, desvela, aunque el Tribunal no lo diga expresamente, la existencia en estos casos de una potestad discrecional, está en todo caso sometida al control externo que realiza el propio Tribunal Constitucional (fdto. jco. 10º).

Por otro lado, en lo concerniente a las competencias estatutarias en materia de carreteras, la jurisprudencia constitucional contiene una afirmación de gran relevancia para el ámbito autonómico: cuando los Estatutos recogen un título de intervención en materia de carreteras, ante todo, y en primer término de carácter normativo, dicho título aparece desvinculado plenamente de la titularidad de las carreteras, de tal modo que *"comprende no sólo las de titularidad autonómica, sino también las de cualquier otra titularidad, con la única reserva de las que puedan ser de titularidad estatal en virtud del artículo 149.1.24 CE"* (STC 65/1998, fdto. jco. 8º).

Subraya, además, esta jurisprudencia la importancia de la coordinación en esta materia, puesto que *"las carreteras, en cuanto vías de comunicación y transporte, no se proyectan y construyen de cara a las ya existentes, sino asegurando la conexión y el enlace de unas con otras, que es lo que provoca la imagen de red o de redes"* (STC 65/1998, fdto. jco. 12º, y STC 132/1998, de 18 de junio, fdto. jco. 3 C). Esta afirmación reviste, a nuestro juicio, una duplicidad de consecuencias: una primera, que afecta muy directamente al concepto mismo de ordenación del territorio, puesto que uno de los contenidos fundamentales de los planes de ordenación territorial consiste, precisamente, en idear esa trama o "imagen de red" de carreteras a la que se refiere la sentencia en el marco del territorio regional. Si uno de los fines de la ordenación del territorio es, como ya ha quedado señalado, la búsqueda del equilibrio interterritorial, qué duda cabe que el trazado de una red de carreteras racional, que una en condiciones óptimas de seguridad y tiempo las distintas partes del territorio de la Comunidad Autónoma, contribuirá decisivamente a aquél logro.

Por otro lado, y como segunda consecuencia, esa necesidad de establecer interconexiones y enlaces entre unas carreteras y otras, afecta no sólo a las carreteras estatales entre sí y a las carreteras autonómicas entre sí, sino que debe postularse también entre unas y otras. Y en este punto es donde resultará tanto más necesaria la necesaria coordinación entre las competencias estatales y la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En este sentido, el Tribunal Constitucional legitima la idoneidad de los instrumentos trazados por el artículo 10 de la Ley de Carreteras del Estado y que consisten básicamente en:

El informe vinculante que el Estado emite en sede de tramitación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales (artículo 10.2 de la Ley de Carreteras): *"tales sugerencias vinculantes no implican la asunción de competencias urbanísticas por el Ministerio, sino*

*la determinación de criterios flexibles que, sin imponer soluciones urbanísticas concretas, han de ser atendidos por la autoridad urbanística competente en el planeamiento para que no quede afectada la carretera objeto de la competencia estatal" (STC 65/1998, fdto. jco. 14º). De todos modos, al igual que sucedía en materia de puertos y aeropuertos, las sugerencias que el Estado puede efectuar se orientan exclusivamente "al fin de la mejor explotación y defensa de la carretera estatal eventualmente afectada por el instrumento de planeamiento".*

El traslado que se hace a las Administraciones concernidas del estudio informativo mediante el que el Estado proyecte una nueva carretera o variante y haya existente un planeamiento urbanístico para que evacúen alegaciones. Si estas alegaciones son disconformes con el proyecto, se impone una solución parecida a la existente en materia de aprobación de los planes especiales portuarios: decide el Consejo de Ministros (artículo 10.1 LC). En este sentido, hay que señalar además que la STC 151/2003, de 17 de julio, ha subrayado la idoneidad de los estudios informativos de carreteras para vincular al planeamiento territorial y urbanístico (fdto. jco. 6º).

Cabe resaltar, asimismo, que en materia de carreteras, la jurisprudencia constitucional no sólo resalta esa necesidad de coordinación entre las carreteras estatales y las autonómicas -coordinación, por cierto, que, como pretendía el Plan General de Carreteras del País Vasco, no puede someterse a "criterios de reciprocidad" (STC 132/1998, de 18 de junio, fdto. jco. 10º)-, sino también de las autonómicas entre sí, expresión que, según ya hemos resaltado, comprende todas las carreteras que discurran por el territorio de la Comunidad Autónoma, cualquiera que sea su titularidad, excluidas las estatales. Evidentemente, esta coordinación a la que nos referimos es uno de los cometidos fundamentales de los planes autonómicos de carreteras, cuyas relaciones con la ordenación del territorio, como veremos, son muy intensas.

Es más, en ocasiones, la coordinación habrá de realizarse entre dos Comunidades Autónomas, no sirviendo en tales casos los instrumentos diseñados para los proyectos de obras de interés general que afecten al territorio autonómico, ni los mecanismos previstos para las modificaciones de instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico que puedan afectar a carreteras estatales ubicadas dentro de su territorio. En estos casos, resultará imprescindible la concertación de los oportunos acuerdos o convenios entre las dos Comunidades Autónomas afectadas, acuerdos que deberán, por un lado, preceder a cualquier actuación unilateral con incidencia en la esfera competencial de otra entidad regional (STC 132/1996, de 22 de julio, fdto. jco. 4º), y que, por otro lado, deberán establecer los correspondientes mecanismos o instrumentos de coordinación para que se respeten las competencias de las Comunidades Autónomas concernidas.

### **3.4. La planificación hidrológica**

En la extensa y significativa sentencia 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley de Aguas, el Tribunal Constitucional realiza algunas manifestaciones de gran alcance sobre el condicionamiento y los límites que la planificación hidrológica estatal puede proyectar sobre la competencia autonómica relativa a la ordenación del territorio.

Partiendo de que los recursos hídricos "*no sólo son un bien respecto del que es preciso establecer el régimen jurídico de dominio, gestión y aprovechamiento en sentido estricto, sino que constituyen además el soporte físico de una pluralidad de actividades, públicas o privadas, en relación con las cuales la Constitución y los Estatutos de Autonomía atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas*" (fdto. jco. 13º), el Tribunal enumera expresamente la ordenación del territorio



de entre un elenco de títulos competenciales que pueden verse afectados por el ejercicio de las competencias relativas a aguas. Y no en balde bastantes de las alegaciones que los recurrentes efectuaban en esta sentencia se basaban precisamente en la vulneración que, entendían, se les producía en sus competencias autonómicas sobre ordenación del territorio.

Las primeras apreciaciones del Alto Tribunal se dirigen sobre los contenidos y la aprobación de los planes hidrológicos. Comienza reconociendo que, dentro de las disposiciones que forman el contenido de los planes hidrológicos, es indudable que hay previsiones que afectan, entre otros títulos, a la ordenación del territorio (fdto. jco. 20º d). Es más, reconoce que esta incidencia será mayor en los casos de los planes hidrológicos intercomunitarios, pues lógicamente, estos planes se elaboran y aprueban por el Estado (fdto. jco. 20º e). Sin embargo, incluso en estos casos, el Tribunal Constitucional trae a colación un argumento dialéctico importante: el de que también las decisiones adoptadas por la Comunidad Autónoma, en virtud de sus competencias sobre ordenación del territorio, pueden tener una incidencia efectiva sobre las competencias hidrológicas estatales, razón por la que, apela, por un lado, a la necesaria coordinación entre Administraciones y, por la que reclama, por otro lado, que cada Administración se mantenga en el ejercicio de sus competencias dentro del círculo y de los fines que le son propios.

Reconocer que la coordinación debe darse en las dos direcciones, tanto desde el Estado a la Comunidad Autónoma como desde la Comunidad Autónoma hacia el Estado, entraña admitir algo que, por otra parte, es obvio, que los planes de ordenación del territorio vinculan a todas las Administraciones públicas y a los particulares y, consiguientemente, también al Estado: *"Es cierto que algunas de aquellas previsiones, singularmente las que se contienen en los apartados f), g) h) y j) del artículo 40 y en el artículo 41.2, pueden concurrir o coincidir con el ejercicio de competencias autonómicas fundadas en otros títulos ajenos a la materia de aprovechamientos hidráulicos; como también lo es, en sentido inverso, que la ordenación del territorio, los planes de conservación de suelos o las obras de infraestructura que competen a las Comunidades Autónomas o a otras Administraciones Públicas pueden tener una incidencia más o menos directa sobre la protección y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, que corresponde planificar al Estado en las cuencas hidrográficas que no sean intracomunitarias"* (fdto. jco. 20º e).

Este "entrecruzamiento de competencias" obliga a la coordinación, vinculada, en cualquier caso, a las competencias de coordinación que el artículo 149.1.13 CE reconoce al Estado en materia económica. En virtud de esta coordinación, el Tribunal entiende legítimo, por ejemplo, que los planes hidrológicos intracomunitarios, una vez elaborados y aprobados por la Comunidad Autónoma, se remitan al Estado para su aprobación definitiva, ya que mediante este acto final de aprobación *"se coordina la decisión (...de las Comunidades Autónomas al elaborar los referidos planes) con las peculiares exigencias de la política hidráulica"*, pues *"no se trata de suplantarse la voluntad planificadora de la Comunidad Autónoma por la del Estado, sino que pretende sólo integrar aquella en el conjunto superior de la política hidráulica general, evitando las disfunciones que pudieran producirse"* (fdto. jco. 20º d). Es fácil, pues, constatar que en este punto el Tribunal Constitucional da un paso adelante en la extensión de los poderes de coordinación con respecto a lo que hemos visto en otros sectores, ya que incorpora un acto de aprobación final sobre los planes hidrológicos de competencia autonómica. Conviene insistir, por tanto, en que el Tribunal no concibe esta intervención final del Estado como un control de la actividad autonómica, sino como una manifestación de la idea de coordinación, afirmando que: *"Si esta facultad hubiera de considerarse como un simple mecanismo de control de la actividad planificadora de las Comunidades Autónomas con competencia para ello, el citado artículo 38.6 debería ser declarado inconstitucional, por infracción de lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución"*.

Desde la otra perspectiva, la sentencia que comentamos, insiste en la necesidad de que cada Administración en el ejercicio de sus respectivas competencias se atempere al círculo y fines propio de cada una de ellas. Este es, en definitiva, el criterio del que el Tribunal se vale para resolver ciertos aspectos problemáticos en los que, según los recurrentes, las previsiones de la Ley de Aguas chocaban o vulneraban las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio. Veamos:

*Las medidas estatales para la conservación del recurso y del entorno afectado "están limitadas por las competencias que, en relación con la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente, corresponden a las Comunidades Autónomas. El alcance efectivo de dichas medidas de conservación y de protección (...) deben ponerse en conexión con el artículo 6 b) de la misma Ley" y se justifican, en definitiva, en la protección del medio ambiente, que constituye una competencia básica estatal (fdto. jco 20° e).*

Lo mismo sucede en lo concerniente a las reservas de aguas y terrenos que los planes hidrológicos pueden establecer para las actuaciones y obras previstas. El Tribunal entiende con mucha razón que no basta con la cláusula de salvaguarda de que dichas actuaciones se realizarán "*sin menoscabo de las competencias que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en materia de ordenación del territorio*"; es preciso que aquélla previsión se mantenga dentro de los fines que les son propios: "*...no puede considerarse legítima una reserva de terrenos prevista en un plan hidrológico estatal que afecte a un ámbito territorial superior al estrictamente necesario para realizar las infraestructuras básicas requeridas por el plan*" (fdto. jco 20° e)

Esta última idea de que cada Administración se mantenga dentro de los cauces y fines típicos de su competencia se desenvuelve fuera ya del contenido de los planes hidrológicos a otros ámbitos y previsiones de la Ley, sirviendo para discernir sobre su constitucionalidad. Así, se considera que el hecho de que el artículo 88.2 de la Ley de Aguas permita a los Organismos de Cuenca -Organismo Autónomo estatal- prever en sus proyectos zonas de servicio para la explotación de los embalses, lleva a la sentencia a una conclusión similar a la que ya vimos con respecto a las zonas de servicios portuarias: que si se delimitan sobre criterios de necesidad son admisibles y que de lo contrario resultan arbitrarias (fdto. jco. 25°). Por el contrario, se entiende, en todo caso, una extralimitación competencial la facultad que se irroga el Gobierno central de establecer alrededor de los lechos de lagos, embalses y lagunas un área de protección en la que se condicionará el uso del suelo. En este caso, como decimos, el Tribunal Constitucional entiende que esta previsión que se suma a las limitaciones y servidumbres establecidas ya con carácter general por la Ley de Aguas, y que goza de una amplia indefinición, vulnera claramente las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y no encuentra justificación en ninguna competencia estatal, especialmente cuando, además, lo que se reserva al Estado es una competencia típicamente ejecutiva.

La serie de observaciones que la sentencia dedica al plan hidrológico se cierran con el análisis de la determinación prevista, dentro del contenido de los planes hidrológicos, de que éstos habrán de "recoger" la declaración de protección especial de determinadas cuencas, zonas o tramos, acuíferos, etc, que, de conformidad con la legislación ambiental y en atención a sus valores naturales o ecológicos, proceda. El Tribunal reconoce que esto afecta a la ordenación del territorio en la medida en que "tales reglas tuitivas del demanio hídrico deben ser respetadas a su vez por los diferentes instrumentos de ordenación del territorio", sin perjuicio de cuál sea la Administración competente para elaborar dichos planes hidrológicos. Es decir, la sentencia considera la posibilidad de que la ordenación del territorio resulte influenciada por la planificación estatal o por la propia planificación autonómica recaída sobre otros sectores -en este caso, aguas-

Influencia que, como vemos, se hará de manera "refleja", esto es, vinculando a la planificación territorial a que respete las clasificaciones que, con respecto a determinado recurso, se haya efectuado desde otra perspectiva sectorial, bien por el Estado o bien por la propia Comunidad Autónoma. Pero es que hay en ésta última precisión del Tribunal algo más: la propia planificación hidrológica que condiciona en estos aspectos la planificación territorial resulta, a su vez, condicionada o subordinada por las decisiones medioambientales, como a continuación tendremos ocasión de constatar.

### 3.5. Los recursos naturales, especialmente los espacios naturales protegidos

Dentro del carácter "*complejo y polifacético*" que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, tiene la materia medioambiental (STC 102/1995, de 26 de junio, fdo. jco. 3º), los aspectos relacionados con la ordenación de los recursos naturales poseen un extraordinario interés de cara a fijar condiciones y límites al ejercicio de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio.

La importancia de esta temática de los recursos naturales -cuya precisión y definición, ciertamente no fácil, ha experimentado una amplificadora evolución en los últimos tiempos (STC 102/1995, de 26 de junio, fdo. jco. 6º)- radica en la incidencia que la planificación de estos recursos proyecta sobre las demás planificaciones y, en particular, por lo que aquí nos interesa, sobre las planificaciones territoriales (STC 306/2000, de 12 de diciembre, fdo. jco. 5º). Sobre este extremo, la jurisprudencia constitucional nos proporciona valiosos razonamientos que servirán más adelante para constatar hasta qué punto nuestra legislación autonómica sobre ordenación del territorio se atempera a ellos.

Sobre la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales, el Tribunal ha notado que "*hay una jerarquización, según los niveles, de los distintos Planes, los de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona, bajo los cuales se encuentran los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques (artículos 19 y 21), en otro peldaño los Planes de Recuperación y Conservación de las Especies en peligro o vulnerables y, en su caso, de Protección del Habitat, así como el Plan de Manejo condicionantes, a su vez, de la inclusión de una especie, subespecie o población en el Catálogo de Especies Amenazadas*" (STC 102/1995, fdo. jco. 13º). De esta jerarquización de planes, nos interesan en este momento los dos primeros por la incidencia que guardan con el espacio físico y, consiguientemente, con la colisión en que pueden entrar con los planes integrales de ordenación del territorio. Hay que indicar, no obstante, que, como el mismo Tribunal Constitucional reconoce, esta jerarquización de planes sobre recursos naturales no es del todo completa, pues a ellos hay que añadir las Directrices para la Ordenación de los Recursos naturales (artículo 8), "*que se configuran materialmente como el escalón superior de la planificación ecológica*".

Estas Directrices, cuya aprobación compete al Estado y que se explican por el hecho de que la elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales corresponde a las Comunidades Autónomas, incluso con respecto a los Parques Nacionales (STC 306/2000), "*son el vértice de la estructura piramidal que termina por abajo en los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques naturales*" (STC 102/1995, fdo. jco. 13º).

Este entramado de planes sobre los recursos naturales suscita una difícil relación con las restantes planificaciones sectoriales y, en particular, con las planificaciones territoriales o físicas que no resulta de fácil explicación. Dice el Tribunal al respecto lo siguiente:

*"El planeamiento ecológico regulado en el Título II LCEN se conecta con la competencia de ordenación territorial en lo que hace a la función genérica de ordenación del espacio (SSTC 77/1984, F.2; 149/1991, F. 1 b;*

36/1994, F.3; 28/1997, F.5, y 149/1998, F. 3). A este respecto cabe reseñar que el carácter indicativo de los Planes de Ordenación de los Recursos naturales respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales (artículo 5.3 LOCEN) se explica adecuadamente por conexión con la ordenación territorial, cuyas determinaciones no pueden menoscabar los ámbitos de competencias reservados al Estado ex. artículo 149.1 CE con incidencia espacial o territorial, pero que, correlativamente, tampoco pueden ser ignoradas por las distintas Administraciones públicas (...). A su vez, la posición supraordenada de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales respecto de otros instrumentos de ordenación territorial o física (artículo 5.2 LOCEN) es lógica consecuencia de la finalidad ambientalista a la que sirven.

*En resumen, el carácter transversal de la competencia para el establecimiento de la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 CE) permite al Estado introducir un mandato de planificación de los recursos naturales, con el contenido y las finalidades a que se ha hecho referencia, incidiendo con ello sobre las competencias autonómicas de ordenación del territorio y de desarrollo y ejecución de la legislación ambiental, asumidas ambas por las Comunidades Autónomas" (STC 306/2000, fdto. jco. 7º)*

De este extenso razonamiento del Tribunal se siguen una serie de conclusiones y también algunas dudas de notable relevancia:

- En primer lugar, el Tribunal otorga a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales una "posición supraordenada" que, en principio, ha de entenderse referida con respecto a los demás Planes estrictamente medioambientales, como, por ejemplo, los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques.
- Además, puesto que las Directrices de Ordenación de Recursos Naturales ocupan el vértice del sistema, hay que entender que la posición supraordenada de los PORN está, a su vez, condicionada o subordinada a lo que dictaminen las mencionadas Directrices.
- Ahora bien, parece que esa "posición supraordenada" juega también con respecto a otros planes no exclusiva o estrictamente medioambientales: nos referimos a los instrumentos de ordenación territorial o física (artículo 5.2 LOCEN). En cambio, para las demás actuaciones, planes o programas sectoriales, los PORN presentan sólo un cariz indicativo (art. 5.3 LOCEN).
- La razón de ésta última discriminación radica en que, aparentemente y no del todo de manera clara, la jurisprudencia constitucional entiende que los PORN muestran "una conexión con la competencia de ordenación territorial", lo que justifica que se imponga a los planes estrictamente territoriales. Por el contrario, para los demás planes sectoriales, regirá plenamente la idea, ya abundantemente expresada a lo largo de este estudio, de que la ordenación del territorio no impide que el Estado pueda desplegar las competencias que le resultan propias en virtud de otros títulos competenciales.

Nótese que el razonamiento del Tribunal Constitucional es complejo en este punto, pues no queda del todo claro si esa "conexión" de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales con las competencias sobre ordenación del territorio es una simple relación, lo que no es ilógico dado que comparten el mismo espacio físico para planificar; o, si, por el contrario, hemos de entender que "conexión" supone que los PORN

forman parte y son una manifestación más de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio. Desde luego, es verdad que, según hemos destacado, la jurisprudencia constitucional confiere la elaboración y aprobación de los PORN a las Comunidades Autónomas; aunque también es verdad que para tal atribución no se vale ya tanto de las competencias sobre ordenación del territorio como de las que tienen asumidas, en cambio, en materia de desarrollo legislativo y gestión sobre el medio ambiente.

De todos modos, estas incidencias sobre la ordenación del territorio, que hemos notado, y que se completan además con la idea de que los Planes Rectores de Uso y Gestión de los parques prevalecerán sobre los planes de urbanismo (artículo 19 de la LOCEN), son en gran medida incidencias que sobre dicha ordenación proyecta el ejercicio de otras competencias autonómicas, en la medida en que, como hemos indicado, tanto los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales como los Planes Rectores de Uso y Gestión de los parques son elaborados y aprobados por las propias Comunidades Autónomas. Sin embargo, dicho lo anterior, la intervención estatal en esta materia se produce en tres ámbitos.

En primer lugar, no hay que olvidar que en materia de medio ambiente es al Estado a quien corresponde emanar la legislación básica, bases que en esta materia, habida cuenta de su particular reparto constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas, representan unas bases "de mínimos" que permiten a las Comunidades Autónomas establecer normas adicionales de protección del medio ambiente más rigurosas.

Dentro de estas normas básicas, se encuentra, en segundo término, la capacidad del Estado para aprobar las denominadas Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, que, según hemos destacado, vinculan a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, mediante una relación que la jurisprudencia constitucional no quiere llamar de jerarquía, sino de especialidad (STC 102/1995, fdo. jco. 13°).

Por último, por lo que respecta a los Parques Nacionales, cuya creación corresponde al Estado, se habilita a éste para efectuar los llamados "actos preparatorios" del ejercicio de dicha facultad. En la STC 306/2000, de 12 de diciembre, referida al Parque Nacional de los Picos de Europa, el Tribunal Constitucional permite al Estado la demarcación del ámbito del Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque con respecto a las consideradas zonas A) y B) del Parque, esto es, aquéllas afectadas por el perímetro establecido por el especial régimen al que habrá de someterse el Parque. Sobre estas zonas, el Tribunal proclama además con rotundidad que *"tales competencias, en particular la atinente a la ordenación territorial, no obstante quedar condicionadas por la definición del perímetro afectado por la futura creación del Parque, no resultan invadidas, puesto que dicho condicionamiento no impide a las instancias autonómicas la planificación de los usos del espacio que es el contenido nuclear de dicha competencia"*, aunque también reconoce que *"ciertamente, las concretas especificaciones de la legislación espacial deberán tener como finalidad la adecuada preservación de los valores ambientales de la zona que ha de sujetarse a un régimen especial de protección"* (fdo. jco. 10°).

#### **4. Algunas ideas adicionales que complementan los anteriores razonamientos**

##### **4.1. La contemplación "en positivo" de la ordenación del territorio: límites a la disposición sobre competencias estatales en los planes de ordenación territorial**

Analizando en positivo la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, el Tribunal Constitucional ha aportado algunas ideas que se suman a las ya formuladas con carácter general sobre el contenido concreto de esta competencia, y que quedaron expuestas más arriba. En efecto, con ocasión del enjuiciamiento de normas autonómicas insertas en lo que cabe entender como ordenación territorial, la jurisprudencia

dencia constitucional ha realizado algunas precisiones de importancia en relación con la actitud que pueden mostrar estas normas respecto a los otros intereses públicos implicados.

Las aludidas precisiones se centran en la adecuada articulación entre las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y las competencias estatales sectoriales. El Tribunal Constitucional, insistiendo en la necesidad de buscar fórmulas de cooperación entre ambas Administraciones, enumera una serie de técnicas que pueden resultar particularmente válidas y aptas para tales efectos. Así, enuncia el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, o la creación de órganos de composición mixta (SSTC 40/1998, fdto. jco. 30º y 149/1998, de 2 de julio, fdto. jco. 4º D). Hay que advertir de todos modos que se trata de una mera enunciación, sin ánimo exhaustivo, puesto que en algunas otras decisiones se contienen otras técnicas distintas. Aun así, debe notarse que no son equiparables las posibilidades con las que a este respecto cuenta la legislación autonómica sobre ordenación del territorio con las que, en cambio, dispone la legislación estatal de carácter sectorial. En esta cuestión, la jurisprudencia constitucional se muestra aparentemente tan estricta que reputa inconstitucional la previsión contenida en la Disposición adicional segunda de Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco según la cual "*la Administración del Estado podrá formular y preparar Planes Territoriales Sectoriales en ejercicio de sus competencias, de conformidad con la legislación sectorial que sea aplicable*". Como decimos, el Tribunal Constitucional sanciona la inconstitucionalidad de esta previsión, puesto que:

*"...viene a facultar al Estado para que en el ejercicio de sus competencias sectoriales con incidencia territorial formule y prepare Planes Territoriales Sectoriales, a que se refiere la Ley, lo que supone, como se señala de adverso, una pretendida habilitación competencial genérica a favor de la Administración del Estado para lo que es obvio que el legislador autonómico resulta manifiestamente incompetente, habiendo transgredido los límites de su competencia en materia de ordenación del territorio, pues en el ejercicio de su competencia nada puede disponer acerca del ámbito competencial propio del Estado"* (STC 149/1998, de 2 de julio, fdto. jco. 6º)

Dicho esto, la verdad es que dicha doctrina, aparentemente rígida, admite matices. En el supuesto concreto analizado por la sentencia, la decisión a la que llegaba el Tribunal era correcta, puesto que, aunque la sentencia en ningún momento lo dice, lo que se operaba, mediante esta Disposición Adicional, era, en puridad, una alteración de las competencias estatales, en la medida en que quedaban limitadas a "la formulación y preparación" de los Planes Territoriales Sectoriales; quedando la aprobación atribuida al Gobierno vasco. Era lógico, pues, que, tratándose del ejercicio de competencias sectoriales atribuidas al Estado en virtud de otros títulos competenciales distintos, la sustracción de la aprobación de estos planes, so capa de estimarlos Planes de Ordenación Territorial, significaba, como dice el Tribunal, una transgresión ilegítima de los límites de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio.

Sin embargo, la misma sentencia que comentamos admite, por ejemplo, que las facultades excepcionales que, a favor del Estado reconocían los artículos 180.2 del TRLS de 1976 y 244.2 del TRLS de 1992, se extiendan a la ordenación territorial, permitiendo que el Estado "*pueda ejecutar el proyecto contrario a las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial o de los planes urbanísticos*" (fdto. jco. 5º). Además, la sentencia tampoco pone en cuestión los conciertos de colaboración que, al amparo del art. 23 de la Ley de Ordenación del Territorio de País Vasco, podían establecerse para elaborar conjuntamente Planes Territoriales parciales o sectoriales.

En suma, desde la perspectiva que comentamos, se impone un ejercicio de mesura a la hora de tratar las reservas que se hacen al Estado con ocasión de la aprobación

de instrumentos de planeamiento territorial. Las previsiones que en estos se contengan nunca pueden, en definitiva, condicionar o limitar las potestades que corresponden al Estado en virtud de sus competencias sectoriales. Estas previsiones, en cambio, pueden ser más generosas, como más adelante veremos, a la hora de trazar el marco de relaciones con otras Administraciones públicas distintas de la estatal; generosidad que, en todo caso, habrá de respetar unos umbrales mínimo de reconocimiento y salvaguarda de ciertos principios como el de la autonomía local.

#### **4.2. Un importante elemento de reflexión: la normativa reguladora del contrato de concesión de obra pública**

##### ***A) Las determinaciones impuestas por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo***

Hay un último dato legislativo que, en consideración a los condicionantes y límites que conoce la competencia autonómica de ordenación territorial, merece algún comentario, particularmente por el alcance general que posee. Aludimos a la Disposición Adicional Segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas.

De la lectura de esta amplia Disposición Adicional Segunda, se constata a simple vista que algunas de sus determinaciones constituyen únicamente concreciones de lo que la jurisprudencia constitucional ha ido construyendo *ad hoc*. Late, por ello, en este precepto una especie de resumen de todos los mecanismos que se han ido perfeccionando por la jurisprudencia que anteriormente hemos analizado. De hecho, si observamos los títulos competenciales a los que el Estado vincula los distintos apartados de esta Disposición Adicional Segunda, comprobaremos que aparece toda la pléyade de títulos estatales a los que hemos ido haciendo alusión. Así en los apartados 2º y 3º, que constituyen el núcleo central de la disposición -porque condensan el marco básico de las relaciones entre la planificación sectorial y la planificación territorial y urbanística-, se afirma que son dictados en aplicación de competencias exclusivas plenas del Estado y, en concreto, las que se corresponden con las obras públicas de interés general (artículo 149.1.24 CE).

Ciertamente, si confrontamos el contenido de dichos apartados 2º y 3º con lo que habíamos destacado cuando analizamos anteriormente dichos extremos, nos encontraremos con que están las ideas básicas que la legislación y la jurisprudencia constitucional han trazado con respecto a las obras públicas de interés general de mayor calado - las carreteras, los puertos y los aeropuertos-. Hay, no obstante, algunos matices que merecen ser destacados.

Por un lado, se afirma que los planes y proyectos de obras públicas de interés general prevalecerán sobre cualquier instrumento de planificación de ordenación territorial o urbanística. Evidentemente, el término "prevalecerán" confunde un tanto, aunque es, como sabemos, la terminología que ha empleado el Tribunal Constitucional para, una vez delimitados los contenidos de las competencias en conflicto, decantarse por la que resulte más específica al caso concreto. Es más, si continuamos leyendo el párrafo segundo del apartado 2º, pronto advertiremos que esa prevalencia no rige en todo caso, sino únicamente "*en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas*". Nada nuevo, por tanto, con respecto a lo que ya sabemos: las competencias sectoriales del Estado condicionan o limitan la planificación territorial o urbanística, pero sólo en la medida en que el Estado se mantenga fiel a los propios confines de su competencia. En lo que la supere -y aunque hasta tanto juegue una cierta presunción *iuris tantum* a favor de la actuación estatal- dicha decisión podrá ser objeto de control externo por parte del Tribunal Constitucional.

Por otro lado, hay que reparar en que esta prevalencia de los planes y proyectos de obras se entiende "*sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental*", lo cual quiere significar, a nuestro juicio, que las previsiones de estos planes de obras no afecta a la posición supraordenada de la que gozan los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y demás instrumentos de planificación medioambientales.

Recoge, de todos modos, este apartado una previsión última que se corresponde con una de las tachas que la STC 149/1998, de 2 de julio, puso al art. 17.3 de la Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco. Dejaba este precepto a la voluntad del Gobierno vasco introducir o no las rectificaciones que procedieran en los instrumentos de ordenación territorial a resultas de las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias. El Tribunal estima inconstitucional aquél precepto autonómico y consiguientemente afirma que "*el Estado, desde sus competencias sectoriales con incidencia territorial, puede condicionar el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio, con la consecuencia de que, en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de esas competencias, y ensayados sin éxito los mecanismos de coordinación y de cooperación legalmente establecidos, la Comunidad Autónoma deberá incorporar necesariamente en sus instrumentos de ordenación territorial las rectificaciones imprescindibles al efecto de aceptar las referidas decisiones estatales*" (fdto. jco. 4º). La Disposición Adicional Segunda, apartado 3, de la Ley Reguladora de la Concesión de Obra Pública no aporta novedad alguna; lo que hace es, simplemente, acoger casi en los mismos términos literales la argumentación de la jurisprudencia constitucional.

La misma falta de novedad puede predicarse de lo que determina el apartado 3º de la mencionada Disposición Adicional Segunda: la calificación como sistemas generales de los espacios territoriales necesarios para las diferentes obras públicas de interés general.

Señalado esto, lo que, sin duda, más sorprende de esta Disposición Adicional Segunda de la Ley Reguladora de la Concesión de Obra Pública es que su apartado 4º, en donde se prevé el informe vinculante de la Administración General del Estado en la instrucción de los procedimientos de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística y sus correspondientes efectos, carezca de carácter básico, cuando está claro que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional de la que hemos dejado constancia, la previsión de esos informes se anudan sin matizaciones a las competencias de coordinación que competen al Estado. Es más, su falta de carácter básico sorprende aún más por los drásticos efectos que se asocian al hecho de no pedir el informe, a la eventualidad de que el informe sea disconforme o a la previsión de que no se emita en plazo, y sobre los que cabe pensar que, presupuesto su carencia de condición básica, pudiesen ser alterados por la legislación autonómica territorial o urbanística.

#### ***B) Síntesis de las técnicas previstas en las Disposiciones adicionales 3ª, 4ª, 5ª y 6ª de la Ley 13/2003, de 23 de mayo***

Prevé, por último, la Ley 13/2003, de 23 de mayo, en sus Disposiciones Adicionales Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta, algunos mecanismos que también vimos ya presentes en otras normas sectoriales:

- No hace falta licencia o cualquier otro acto de control preventivo municipal para la construcción, modificación y ampliación de las obras públicas de interés general. Pero, como el planeamiento municipal también rige para las Administraciones Públicas, sí es preciso que "*los proyectos de obras públicas de interés general se (remitan) a la Administración urbanística competente, al objeto de que informe sobre la adaptación de dichos*



*proyectos al planeamiento urbanístico que resulte de aplicación*", informe que se entenderá favorable si no se evacúa en el plazo de un mes (Disposición Adicional 3ª, apartados 1º y 3º).

- Prevalece, en la línea ya apuntada, la decisión estatal respecto de la ejecución del proyecto sobre el planeamiento urbanístico, "*cuyo contenido deberá acomodarse a las determinaciones de aquélla*" (Disposición adicional 3ª, apartado 2º).
- No procede la suspensión de la ejecución de las obras públicas de interés general por los órganos urbanísticos cuando éstas se realicen en cumplimiento de los planes y proyectos de obras aprobados por los órganos competentes por el procedimiento establecido o se trate de obras de emergencia (Disposición adicional 3ª, apartado 4º). No queda claro en qué medida esta previsión enerva las facultades de suspensión que el artículo 244.3 del TRLS de 1992 -todavía vigente y con carácter de legislación plena- otorga a los Ayuntamientos en los casos en que la Administración General del Estado haya omitido la notificación del proyecto de que se trate al Ayuntamiento. Parece que ambos son compatibles en tanto en cuanto parece que esa notificación es la antedicha remisión que ahora se hace del proyecto al Ayuntamiento para que informe sobre su adecuación al planeamiento urbanístico.
- Se requiere la evaluación de impacto ambiental en las obras públicas que se construyan mediante contrato de concesión de obra pública "*en los casos establecidos en la legislación ambiental*" (Disposición Adicional 4ª).
- En la línea de lo previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 6/1998, del Régimen del Suelo y Valoraciones, se precisa informe vinculante del Ministerio de Defensa para aquellos contratos de concesión de obras públicas que incidan sobre zonas declaradas de interés para la defensa nacional, incluidas sus zonas de seguridad (Disposición Adicional 5ª).
- La aprobación del proyecto de obras y el consiguiente acuerdo de adjudicación del contrato de concesión llevarán aparejados la necesidad de la ocupación de los bienes en aquellos casos en que la obra en sí tenga la consideración de su declaración de utilidad pública (Disposición Adicional 6ª).

En suma, las Disposiciones Adicionales de la Ley Reguladora de la Concesión de Obras Públicas constituyen una especie de compendio de las técnicas y mecanismos de relación y coordinación, existentes en otras normas sectoriales y avalados por la jurisprudencia constitucional para sentar las relaciones entre la planificación sectorial y las planificaciones territoriales.

### **III. EL CONDICIONAMIENTO DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO POR LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES URBANÍSTICAS**

Al inicio de este estudio habíamos destacado que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no sólo está sujeta a los condicionantes y límites que le imponen los títulos competenciales del Estado, sino que también conoce otra suerte de condicionantes que derivan del ejercicio por parte de las corporaciones locales de sus competencias en materia de urbanismo. Habíamos señalado igualmente la incidencia que, sobre estos aspectos, despierta el juego del principio de la autonomía local consa-

grado constitucionalmente, en virtud de cual resulta obligado salvaguardar un cierto espacio de participación a los municipios en la actuación de las competencias urbanísticas. Procede, pues, que nos detengamos someramente en esas relaciones.

### **1. Concepto jurisprudencial de urbanismo: el binomio ciudad/urbanismo y el término municipal como elemento constitutivo del municipio**

La STC 61/1997, de 20 de marzo, define el urbanismo de una manera significativa, con las siguientes palabras:

*"...el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística, como objeto normativo de las leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1º). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.*

*El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo" (fdto. jco. 6º b)*

El Tribunal Constitucional traza, en definitiva, una ligazón muy íntima entre el urbanismo y la ciudad, lo que determina, desde el punto de vista que ahora nos ocupa, que, aun cuando el urbanismo se conceptúe por el artículo 148.1.3 CE como una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, su hilazón con la ciudad obligue a considerar el cúmulo de las competencias municipales, en cuanto, no se olvide, el territorio municipal -el denominado técnicamente término municipal- representa, junto a la población y a la organización, uno de los elementos constitutivos del mismo municipio.

De todos modos, hay que indicar que no son muchas las referencias que en la STC 61/1997 se hallan sobre el ámbito de dichas competencias municipales y, muchas menos, las que se detienen en establecer el marco de relaciones entre las competencias municipales sobre el urbanismo y la ordenación del territorio, puesto que en dicha decisión del Tribunal Constitucional lo que más interesa es la propia delimitación de la competencia autonómica en materia de urbanismo frente al Estado. Lo mismo sucede con la otra importante sentencia del Tribunal Constitucional dictada en materia de urbanismo, la 164/2001, de 11 de julio, cuya atención de nuevo se centraba en la defensa de las competencias autonómicas frente a la Ley 8/1990, del Régimen del Suelo y Valoraciones. Sólo, cuando habla de la caracterización y clasificación del suelo no urbanizable (fdto. jco. 14º), son perceptibles algunas insinuaciones sobre el marco de relaciones entre la ordenación del territorio como competencia autonómica y las competencias municipales en materia de urbanismo.

## 2. La aplicación del principio de autonomía local a la materia urbanística: la doctrina del "umbral mínimo"

Ahora bien, dejando de momento al margen estos pronunciamientos, bien es verdad que hay otras decisiones en las que el Tribunal Constitucional ha introducido importantes elementos y reflexiones sobre el problema que nos ocupa. De entre ellas, las más relevantes, sin duda, son la STC 159/2001, de 5 de julio y la reciente STC 51/2004, de 13 de abril, en las que se examinan una serie de cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas contra el Texto Refundido de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio. Dichas cuestiones asumen además particular interés porque se plantean al hilo de recursos contencioso-administrativos en los que las partes recurrentes son, en el primer caso, la Federación de Municipios de Cataluña, y en el segundo caso, entre otras, los Ayuntamientos de Badalona y de Viladecans, lo que hace fácilmente presumir el protagonismo que en este punto asumen las competencias municipales. Las dos decisiones guardan además una estrecha relación, por cuanto la segunda constituye de alguna manera una aplicación de los resultados alcanzados sobre el ámbito urbanístico de los municipios a la temática de los planes territoriales.

En ellas, el Tribunal, después de recordar cómo el urbanismo es una de las manifestaciones más importantes de la esfera de intereses locales, se enfrenta con la aplicación del principio de autonomía local a la materia urbanística en los siguientes términos:

*"De forma muy sintética (...), cabe desde este momento afirmar que la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas, según el art. 148.1.3 CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente, a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina, siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada (...)).*

*So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno" (SSTC 159/2001, fdto. jco. 4º y 51/2004, fdto. jco. 9º).*

El Tribunal fija la doctrina del "umbral mínimo" como parámetro de referencia para confrontar si una concreta previsión autonómica vulnera o lesiona la autonomía local. En atención a este criterio, el Tribunal centra su atención tanto en los aspectos relativos al planeamiento, como en las facetas que se relacionan con el control autonómico sobre la acción urbanística municipal.

### 3. Planeamiento y clasificación del suelo

El Tribunal Constitucional afirma tajantemente que la planificación urbanística es tarea que compete fundamentalmente a los Ayuntamientos: "*...la decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico - marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal*". Esta afirmación reviste extraordinaria importancia porque, puesta en relación con otras declaraciones del Tribunal manifestadas en momentos diversos, arrastra también otras consecuencias igualmente importantes. En efecto, constituyendo la clasificación del suelo uno de los cometidos fundamentales del planeamiento urbanístico, parece claro que del razonamiento del Tribunal se sigue que dicha clasificación urbanística del suelo municipal también es "*tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio*". Evidentemente, esta función de clasificación habrá de realizarla el municipio de conformidad con los criterios normativos que, al respecto fijan tanto la legislación estatal como la autonómica, y estará además sometida en ocasiones a otras injerencias autonómicas, fundamentalmente las que se derivan de los planes de ordenación territorial. La propia jurisprudencia constitucional así lo afirma. En la STC 164/2001, cuando el Tribunal Constitucional examina los criterios de la Ley estatal del Régimen del Suelo y Valoraciones para clasificar a un suelo como no urbanizable, admite tajantemente el condicionamiento que, al respecto, pueden ejercer, además de los planes sectoriales del Estado en la línea ya vista anteriormente, los planes de ordenación territorial.

#### 3.1. La problemática de la clasificación del suelo no urbanizable

Particularmente incisivas resultan, desde este último punto de vista, las posibilidades que la mencionada sentencia brinda con respecto a la clasificación del suelo no urbanizable por estar sujeto a un régimen especial de protección, puesto que afirma que "*la incompatibilidad con la transformación (art. 9.1 LRSV) no la define la propia Ley, sino que provendrá de los regímenes especiales de protección establecidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial (del Estado o de la Comunidad Autónoma, dependiendo de la materia competencial o sector en que se funde el régimen especial de protección*". De la misma forma, entiende que "*serán aquella legislación (sectorial) o planeamiento (territorial)*" los que fijen el régimen de usos del suelo protegido" (fdto. jco. 14º a). Salvados estos efectos, la sentencia mantiene en el planeamiento urbanístico la función de seguir clasificando el suelo, puesto que, como afirma, "*la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un régimen especial de protección, sino que depende en todo caso de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable*".

No parece, en cambio, que la sentencia admita discusión con respecto al llamado suelo no urbanizable por inadecuación para el desarrollo urbano (artículo 9.2 LRSV), sobre el que la STC 164/2001, afirma que "*el juicio de adecuación corresponde, en todo caso, al órgano competente para la clasificación*", añadiendo, por si quedasen dudas, que "*al planeamiento corresponde establecer (...) los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico*" (fdto. jco. 14º b).

#### 3.2. El interés supralocal como límite de la planificación urbanística municipal

Ahora bien, que la planificación urbanística y sus consecuencias asociadas se entiendan por la jurisprudencia constitucional tarea que entra dentro de los cometidos

fundamentales de los entes locales, no significa que no experimente además otras injerencias y no esté sometida a otros límites. Entre ellos, el fundamental, sin ninguna duda, es el propio desbordamiento de los intereses municipales, lo cual no hay que vincular exclusivamente con que el plan urbanístico municipal exceda el ámbito territorial que le es propio, sino también con que, manteniéndose dentro de sus propios confines espaciales, adopte decisiones que puedan comprometer intereses supralocales:

*"...Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las Leyes reguladoras de la materia prevén la intervención -de alcance diverso- de otras Administraciones Públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio (...) No ha de oscurecer(se) el principio de que la ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al municipio, y que la intervención de otras Administraciones se justifica sólo en la medida en que concurran intereses de carácter supramunicipal o controles de legalidad que, de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, se atribuyen a las Administraciones supraordenadas sobre las inferiores" (STC 51/2004, fdto. jco. 12º).*

En definitiva, la presencia de intereses supralocales justifica, además de los condicionamientos de los que hemos hablado a propósito de la clasificación del suelo, una serie de injerencias autonómicas que el Tribunal cataloga en su jurisprudencia. Cabe decir, no obstante, antes de proceder a enumerarlas, que, mientras que en los casos de simple desbordamiento territorial del término municipal no tienen porqué hacerse presentes necesariamente intereses supralocales vinculados con la ordenación territorial, con respecto, en cambio, a los casos en que hay intereses supralocales dignos de considerarse, la conexión con la ordenación territorial será muy intensa y no desaparecerá del todo ni siquiera en los casos en que el interés supralocal se relaciona con un interés motivado por el ejercicio de una competencia sectorial del Estado. Sobre la base de estas consideraciones, la jurisprudencia constitucional entiende:

- Que no cabe oponer ninguna objeción a que se atribuya a la Administración autonómica la competencia de iniciativa para la modificación de un Plan General Metropolitano cuando no se dé el supuesto de que dicha modificación afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca; garantizándose la participación de los intereses locales abriendo un trámite de audiencia específico para las Corporaciones Locales a cuyo territorio afecte (STC 51/2004, fdtos. Jcos. 9º y 10º).
- Que, en los llamados Planes de Conjunto, esto es, aquéllos en los que se estima necesario extender la zona de influencia de un plan urbanístico a otro u otros municipios, "son los Municipios quienes tienen en la fase inicial la disponibilidad o decisión acerca de dichos Planes, y que únicamente en defecto de acuerdo entre ellos puede la Comunidad Autónoma llevar a la práctica la competencia aprobatoria" (STC 159/2001, fdto. jco. 10º). Ahora bien, esta argumentación del Tribunal deja ciertas dudas. Evidentemente, el Tribunal se mueve en este razonamiento dentro de dos coordenadas: que el plan es un plan urbanístico y no un plan de ordenación del territorio y que, en puridad, tampoco existe en estos casos un interés supralocal que hayamos de entender "regional", sino únicamente un interés de dos municipios. Cambiando, por consiguiente, los términos de estas dos coordenadas parece claro que el ámbito de lo urbanístico cedería ante lo propiamente exclusivo de la ordenación territorial.

- Que el hecho de que la aprobación definitiva de los planes urbanísticos derivados (Parciales y Especiales, principalmente), *"es a priori compatible con el mínimo exigido a la legislación sectorial por el principio de autonomía local, porque, como ya hemos precisado, a lo que obliga ésta es a que existan competencias municipales relevantes y reconocibles en la ordenación y en el planeamiento urbanístico, y la norma cuestionada sigue atribuyendo a los Ayuntamientos competencias esenciales en relación con el planeamiento, concretamente en sus dos primeras fases de aprobación inicial y provisional"* (STC 159/2001, fdto. jco. 12º). A esto debe añadirse que, aparte de los factores de legalidad urbanística en sentido estricto, la atribución de la aprobación definitiva a la Administración autonómica posee también una dimensión que concierne a la ordenación territorial, ya que, a través de ella, puede controlarse el efectivo respeto a la planificación territorial por parte de los planes urbanísticos.
- Que resulta necesario extremar el uso de las técnicas de colaboración en la elaboración de los respectivos instrumentos de planeamiento, tales como la audiencia, el intercambio de información y la ponderación de los intereses ajenos (STC 51/2004, fdto. jco. 12º).

#### **4. Subrogaciones en la actividad urbanística municipal y suspensión de actos urbanísticos municipales**

Por lo que respecta al control de la actividad urbanística municipal, y, en concreto, a las posibilidades de que la Comunidad Autónoma se subrogue en las competencias locales o suspenda los acuerdos locales en materia urbanística, la jurisprudencia constitucional tiene establecida ya una doctrina bastante consolidada que, además, por los parámetros de constitucionalidad que emplea, resulta extrapolable en general a toda la actividad administrativa municipal cualesquiera que sea la materia considerada. En síntesis, el Tribunal Constitucional, partiendo de la premisa de que los controles de legalidad son compatibles con la autonomía local y no afectan a su núcleo central, admite, sin embargo, la "legítima opción política" que ha seguido el legislador de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de suprimir los controles administrativos de legalidad sobre las entidades locales, ampliando así el ámbito de la autonomía local (SSTC 213/1988, de 11 de noviembre, fdto. jco. 2º; 46/1992, de 2 de abril, fdto. jco. 2º). De esta guisa, el Tribunal Constitucional reconoce que, tras la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, todas las posibilidades de control administrativo de las corporaciones locales gira sobre los artículos 60 a 67 de dicha Ley que se convierten así en parámetros de la constitucionalidad de las normas que, al respecto, puedan aprobar las Comunidades Autónomas. En concreto, en materia urbanística, la jurisprudencia constitucional ha declarado, entre otras cosas, que:

- Es inconstitucional un precepto autonómico -en concreto, el artículo 26.3 Ley 4/1984, de Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid, que permita al Consejero competente de la Comunidad Autónoma para que, en defecto de actuación por parte del Ayuntamiento afectado, pueda acordar de oficio la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución, con la consiguiente paralización inmediata de los actos de edificación o uso del suelo cuando el contenido de aquellos actos administrativos constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave. El Tribunal considera, a la luz de los artículos 65 y 66 de la LRBRL, que la *"suspensión de acuerdos de las entidades locales es sólo potestad de los Tribunales (con la excepción, a favor del Delegado de Gobierno, recogida en el artículo 67 de la Ley)"* (STC 46/1992, fdto. jco. 2º).

- Es inconstitucional una disposición autonómica -artículo 6 de la Ley 3/1987, de Disciplina Urbanística del Principado de Asturias- que permita a la Comunidad Autónoma, sustituyendo a la Entidad Local, suspender y paralizar los actos de edificación y uso del suelo realizados al amparo de una licencia incurso en nulidad de pleno derecho, *"pues esa apreciación y, en su caso, declaración de nulidad -presupuesto habilitante- se configura como un control de legalidad ejercido por una Administración ajena con el consiguiente debilitamiento de la autonomía municipal"* (STC 11/1999, de 11 de febrero, fdto. jco. 4º). Por el contrario, el Tribunal Constitucional no extiende la declaración de nulidad a aquellos casos en que la posibilidad de sustitución se efectúe sobre actos de edificación y uso del suelo realizados sin licencia, por cuanto *"no se está en presencia de un juicio o control de legalidad, sino de un acto de mera comprobación (...) para cuya verificación no resulta necesaria ninguna operación de hermenéutica jurídica"* (fdto. jco. 5º).
- Es inconstitucional la potestad del Consejero de la Comunidad Autónoma de suspender los efectos del acuerdo de la aprobación definitiva de los programas de urbanización por motivos de legalidad sustantiva o formal y de tramitación, *"ya que uno de los elementos fundamentales de ese modelo es la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Corporaciones Locales. La legislación que en el uso de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales debe respetar esa exclusión. De otro modo, no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que en la práctica llegasen a desfigurar el citado modelo e incluso a vaciarlo de contenido"* (STC 213/1988, de 11 de noviembre, fdto. jco. 3º).
- Es constitucional, porque no representa un control de legalidad de los acuerdos locales, la suspensión cautelar de todos los actos de edificación que se adopte por parte de la Comunidad Autónoma mientras se esté tramitando un plan de protección ambiental (STC 148/1991, de 4 de julio, fdto. jco. 5º).
- Es inconstitucional un precepto del tenor del artículo 218 de la Ley del Suelo de 1976, que determinase que si algún Ayuntamiento incumpliere gravemente las obligaciones que deriven de esta ley o del planeamiento urbanístico vigente, o actuare en general con notoria negligencia, el Consejero de la Comunidad Autónoma pudiese designar un Gerente o transferir las necesarias atribuciones de la Corporación local a la Comunidad Autónoma que la ejercerá mediante una Comisión Especial en la que tendrá representación el Ayuntamiento (STC 159/2001, fdto. jco. 6º y 7º)

Estos razonamientos se hacen, como hemos dicho, desde la perspectiva urbanística, pero qué duda cabe que resultan aplicables en gran medida a sus relaciones con la ordenación del territorio, pues, como esta jurisprudencia reconoce, de lo contrario *"las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que en la práctica llegasen a desfigurar el citado modelo e incluso a vaciarlo de contenido"* (STC 213/1988, de 11 de noviembre, fdto. jco. 3º).

## 5. La aprobación definitiva de los Planes urbanísticos por parte de la Comunidad Autónoma y su vinculación con la ordenación del territorio

Ahora bien, dentro de las posibilidades de control de la actividad urbanística de los municipios, hay que hablar del control de planeamiento que se efectúa a través de la aprobación definitiva de los planes urbanísticos, mecanismo sobre el que, según hemos visto, la jurisprudencia constitucional no pone tacha alguna de inconstitucionalidad. Pues bien, desde la perspectiva que aquí nos interesa, no es dudoso afirmar, según ya hemos anticipado, que dicha aprobación no sólo sirve para comprobar el estricto y escrupuloso cumplimiento de la legislación urbanística por parte de los planes urbanísticos; sino también su respeto a las determinaciones de los Planes de Ordenación del Territorio. Podría pensarse que, en tal caso, se entraría en contradicción con aquella premisa de que no cabe la tutela de oportunidad sobre la actuación de los entes locales; sin embargo, frente a ello, hay que afirmar que confrontar las determinaciones de un plan urbanístico con las propias de la ordenación territorial, entraña, en puridad, un control de simple legalidad, en tanto en cuanto los planes de ordenación territorial vinculan -si no en virtud de la jerarquía, sí de la especialidad- a los planes urbanísticos. También el Tribunal Supremo ha dejado claros estos extremos cuando ha establecido que las autoridades autonómicas sólo pueden oponerse a la aprobación definitiva por razones de manifiesta ilegalidad o por ir en contra de los intereses generales o de los criterios y planificaciones tutelados por la Comunidad Autónoma (STS de 13 de julio de 1990, Ar. 614).

De tal guisa, en el trámite de aprobación definitiva las decisiones que pueden adoptarse son: aprobar o denegar íntegramente el plan; aprobarlo parcialmente; suspender su aprobación por deficiencias subsanables, lo que obligará, dependiendo de la entidad de las deficiencias apreciadas, a someterlo o no a una nueva aprobación definitiva.

Por último, la jurisprudencia ha admitido, en algún caso, que la Comunidad Autónoma introduzca directamente y por sí misma las modificaciones pertinentes cuando éstas afecten exclusivamente a intereses autonómicos (STS de 12 de febrero de 1991, Ar. 948), lo que supone, en definitiva, remarcar la prevalencia de la ordenación territorial sobre la urbanística.

## IV. UNA NUEVA VISIÓN DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Como hemos indicado anteriormente, la ordenación territorial adquiere una dimensión especial cuando la legislación reguladora de las Comunidades Autónomas pasa a insistir, además de en el efecto vinculante que los instrumentos de ordenación territorial ejercen sobre los planes urbanísticos, en contenidos puramente urbanísticos y, consiguientemente, en la regulación de instrumentos de gestión. La ordenación del territorio, en este sentido, sigue progresando y consolida nuevos conceptos como "*gestión territorial*" o "*urbanismo territorial*", totalmente desconocidos hasta este momento. Además, y este es otro de los aspectos destacados, los intereses ambientales comienza a adquirir un protagonismo especialmente significativo en la ordenación territorial.

Dicho esto, han sido diferentes las etapas surgidas hasta llegar a estos nuevos planteamientos. En concreto, se puede hablar de un primer bloque o primera etapa de normas que transcurren entre los años 1983 y 1998, más de quince años de legislación autonómica (en este caso, las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid, Navarra, Asturias, Canarias, Baleares, Valencia, Cantabria, País Vasco, Murcia, Aragón, Andalucía y Galicia). Este conjunto normativo se caracteriza, al margen de las diferencias puntuales que puede presentar cada Comunidad Autónoma, por una serie de notas:



1. El concepto constitucional de ordenación del territorio queda totalmente superado por estas normas autonómicas. La ampliación del concepto es tal que algunos autores hablan de una concepción utópica de la ordenación territorial, en base a los objetivos establecidos.

2. Estas normas autonómicas se limitan a configurar instrumentos de ordenación territorial, constituyendo el plan el instrumento técnico-jurídico fundamental para la consecución de sus objetivos. En otras palabras, la mayoría de ellas son leyes instrumentales. No obstante, y a pesar de la importancia teórica que se atribuye a los instrumentos de planificación, en este primer período se observa un pobre desarrollo práctico de los instrumentos de ordenación del territorio

3. Se advierte, además, una ausencia casi generalizada de instrumentos de gestión y ejecución de los planes de ordenación territorial. Asimismo, y en esta misma línea de carencias, se observa una falta de mecanismos de colaboración.

Así las cosas, la normativa de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio decide tomar otros caminos y ofrecer otras alternativas. Con un pobre desarrollo del bloque normativo anterior, se comienza a configurar una nueva etapa de normas autonómicas territoriales. Esta nueva etapa, todavía inacaba, se caracteriza por una serie de aspectos:

1. La ordenación del territorio ya no constituye una materia independiente normativamente, sino que comienza a regularse conjuntamente con otras materias. Entre estas podemos destacar el urbanismo, por una parte, y los recursos naturales y el medio ambiente (espacios naturales protegidos, paisaje, litoral), por otra.

2. Estas leyes presentan una serie de nuevos elementos inéditos hasta este momento: los instrumentos de gestión territorial. En efecto, después de que hayan transcurrido ya algunos años desde los primeros estudios sobre la ordenación del territorio en nuestro país, todavía el análisis de la materia se centra en determinados aspectos dejando casi inéditos otros. Así, mientras los instrumentos de planificación territorial han sido objeto de un detallado análisis, otros ámbitos de la materia como la gestión o, incluso, la disciplina carecen de desarrollo suficiente. En efecto, la necesidad de configurar un sistema de instrumentos de gestión territorial se sustenta en argumentos similares a los que existen en el derecho urbanístico. Los instrumentos de gestión existentes en el derecho urbanístico tienen una serie de objetivos que son irrenunciables, constituyendo la propia esencia de la actividad urbanística: garantizar la disponibilidad de suelo, permiten la utilización racional de los recursos naturales o garantizan una justa distribución de beneficios y cargas, entre otros objetivos.

Dicho todo lo anterior, sirva como ejemplo de esta evolución la normativa de la Comunidad Valenciana. En concreto, *Ley 4/2004, de 30 de Junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje* aporta una serie de elementos que muestran la nueva estructura que comienzan a tomar las leyes territoriales de las Comunidades Autónomas. En esta Ley se establece, desde el propio preámbulo, un nuevo concepto de la ordenación del territorio, en la que *"Se abandona la idea de una ordenación del territorio rígida, íntimamente ligada y dependiente de la macro-planificación económica, que estuvo en auge en la década de los ochenta, y se apuesta por planteamientos basados en estrategias territoriales, en los que tiene una importante participación el conjunto de la sociedad, que se justifican en la voluntad de identificar la vocación de las distintas partes del territorio para garantizar la sostenibilidad y mejorar su competitividad. La ley se empeña en un proyecto de progreso sostenible que vertebré la Comunidad Valenciana, haciéndola competitiva en el marco del estado y del arco mediterráneo europeo, como suma de los proyectos individuales y colectivos de sus ciudadanos y con un doble fin: el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos"*.

Pero esta vocación de cambio se ve refrendada, además, con la configuración de lo que son los nuevos criterios de ordenación del territorio. En concreto, y de manera significativa su artículo 4 establece que "*los poderes públicos promoverán la mejora de la calidad de vida de todos los ciudadanos, mediante acciones que contribuyan al progreso, la cohesión económica y social, la conservación y el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales, la promoción del patrimonio cultural, la calidad ambiental y la competitividad equilibrada del territorio valenciano tanto en el medio urbano como en el rural. A tal efecto se dotarán de los instrumentos más adecuados a sus fines*". No obstante, la Ley no se contenta con la descripción genérica de estos criterios, sino que añade los contenidos concretos: mejora de los entornos urbanos (artículo 5), accesibilidad del ciudadano en el entorno urbano (artículo 6), movilidad urbana y transporte público (artículo 7), equipamientos y dotaciones públicas (artículo 8), acceso a la vivienda (artículo 9), protección del paisaje (artículo 11) protección de los recursos naturales (artículo 12), ordenación del litoral (artículo 15), entre otros muchos. Se puede advertir como muchos de estos contenidos constituyen materias más cercanas al concepto tradicional de urbanismo que de ordenación del territorio.

Por último, y en línea con lo expuesto anteriormente, la Ley Valenciana opta por establecer sistemas de gestión territorial, indicando en su artículo 69 que "*La gestión territorial tiene por objeto la materialización de los objetivos y criterios de la ordenación del territorio establecidos en la presente ley y desarrollados en los diferentes instrumentos de ordenación previstos*". El artículo 71, por su parte, establece los concretos instrumentos de gestión territorial: a) Programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida; b) umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes a partir de un sistema de indicadores territoriales y ambientales; c) recursos financieros provenientes de: cuotas de sostenibilidad, gestión del patrimonio público de suelo y el fondo de equidad territorial y, finalmente, d) sistemas de coordinación y control del cumplimiento de los objetivos y criterios de ordenación del territorio establecidos en esta ley y de los instrumentos de planificación territorial. Como se puede comprobar estamos hablando de lo mismo que en el ámbito del urbanismo, pero ahora aplicado a la ordenación del territorio.

## V. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- **Allende, J.** (1989): "Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma Vasca", en Ordenación del Territorio y medio ambiente. II Congreso Mundial Vasco, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.

- **Alli Aranguren, J.C** (2004): "Los instrumentos de ordenación territorial en la Comunidad Foral de Navarra" en la Revista Jurídica de Navarra, n. 37, 2004, pgn. 75 y ss.

- **Ávila Orive, J.L.** (1993): La ordenación del territorio en el País Vasco. Análisis, ejercicio y delimitación competencial, Madrid.

- **Barredo, J.I.** (1996): Sistemas de información geográfica y evaluación multicriterio en la ordenación del territorio. RA-MA, Madrid.

- **Benabent Fernández de Córdoba, M.** (1999): "La Ordenación del Territorio en España", en Cuadernos Económicos de Granada, nº 10.

- **Caballero Sánchez, J.V.** (1998): "El programa Europa 2000. Apreciaciones conceptuales y metodológicas para la ordenación del territorio", en Cuadernos Geográficos de la Universidad de Granada, nº 27, pp. 253-265.

- **Castanyer, J.** (1986): "Hacia un nuevo marco jurídico-administrativo de la ordenación territorial en España", en Estudios territoriales, nº 21, pp. 131-154.

- **Casals Peralta, E.** (coord.), (1983): Curso de Ordenación del Territorio. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid.

- **Eneriz Olaechea, J.** (1989): "La ordenación del territorio en la Comunidad Foral de Navarra", en Revista Vasca de Administración Pública, nº 4, mayo-agosto, 1989.

- **Eneriz Olaechea, J.** (1991): La ordenación del territorio en la legislación de Navarra. Instituto Vasco de Administración Pública-Civitas, Oñate.

- **Eneriz Olaechea, J.**, Larumbe Biurrun, K. y Napore Soravilla, H. (1988): "Anotaciones sobre la Ley Foral de Ordenación del Territorio", en Revista Jurídica de Navarra, nº 15, enero-junio.

- **Escobar, G.** (1995): "Ordenación del territorio y planificación hidrológica", en Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales, nº 105, pp. 825-840.

- **Escribano Collado, P.** (1990): "Comunidades Autónomas y ordenación del territorio", en Revista Andaluza de Administración Pública, nº 3, pp. 33-61.

- **Ezquiaga, J.M.** (1993): "Madrid: nuevos instrumentos de política territorial", en Ciudad y Territorio-Estudios territoriales, nº 95-96, pp. 107-122.

- **Fuentes Bodelón, F.** (coord.) (1982): Calidad de vida, medio ambiente y ordenación del territorio. MOPU, Madrid.

- **García Álvarez, A.** (1981): Ordenación del territorio: metodología del planeamiento en el derecho comparado. MOPU, Madrid.

- **Generalitat de Valencia** (1988): Congreso Europeo de Ordenación del Territorio (Valencia, 1988). Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme y Transports, Valencia.

- **Generalitat de Valencia** (1991): 2ª Congreso Europeo de Ordenación del Territorio. Objetivos y experiencias de la ordenación del territorio en Europa e Iberoamérica. Conselleria d'Obres Públiques, Urbanisme y Transports, Valencia.

- **Gobierno Vasco** (1988): Congreso Mundial Vasco (San Sebastián, 1987). Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria.

- **Gobierno Vasco** (1991): Jornadas sobre ordenación del territorio. Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria.

- **Gobierno Vasco** (1992): Jornadas sobre la ordenación del territorio en la Europa de los 90 (Bilbao, 1992). Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente, Vitoria.
- **Gómez Orea, D.** (1985): El espacio rural en la ordenación del territorio. Instituto de Estudios Agrarios, Pesqueros y Alimentarios, Madrid.
- **González-Varas Ibañez, S** (2004): Urbanismo y Ordenación del territorio, Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2004.
- **Hildenbrand Scheid, A.** (1995): "Política de ordenación del territorio en Alemania. Las experiencias de los Länder y su interés para las Comunidades Autónomas", en Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales, nº 104, pp. 297-313.
- **Hildenbrand Scheid, A.** (1996): Política de ordenación del territorio en Europa. Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- **Hildenbrand Scheid, A.** (1992): "El procedimiento de evaluación de impacto territorial. Práctica en los Länder alemanes y sugerencias para el caso de Andalucía", en: Administración Andaluza/Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 10, pp. 27-53.
- **Hildenbrand Scheid, A.** (1993): "Creación, conservación y gestión del paisaje - un elemento clave para el desarrollo rural de Andalucía", en: Revista de Estudios Andaluces, 19, 1993, pp. 43-52.
- **Hildenbrand Scheid, A.** (1996): "Nuevas iniciativas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio", en: Revista de Instituciones Europeas, vol, 23, nº 1, pp. 65-88.
- **Hildenbrand Scheid, A.** (1999): Política territorial y desarrollo regional en España y Europa: Una visión comparada en vísperas del siglo XXI, en: Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales, núm. 122, pp. 785-807.
- **Hildenbrand Scheid, A.** (2000): El paisaje en las políticas públicas de la Junta de Andalucía. Un balance y una propuesta de acción para el futuro, en: Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía, nº 7, pp. 15-26.
- **Instituto Vasco de Administración Pública** (1994): Estudios sobre urbanismo y ordenación del Territorio: becas de investigación de la Escuela Vasca de Estudios Territoriales y Urbanos (1988 - 1992). Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.
- **Junta de Andalucía** (1991): Comarca y ordenación territorial. Un ejemplo metodológico: Alto Guadalquivir de Córdoba. Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla.
- **Junta de Andalucía** (1985): Evolución de los paisajes y ordenación del territorio en Andalucía Occidental. Junta de Andalucía, Sevilla.
- **Leal, J.** (1988): "La ordenación del territorio en la encrucijada", en Papeles de Economía Española, nº 35, pp. 58-66.
- **Lopez Ramon, F** (1995): Estudios jurídicos sobre ordenación del Territorio, Editorial Aranzadi, Pamplona.
- **López Ramón, F** (1987): "Planificación territorial", RAP, n. 114, 1987.
- **Marchena Gómez, M.** (1994): "La tozudez del mercado y las decisiones sobre ordenación del territorio", en Ciudad y Territorio-Estudios Territoriales, nº 99, pp. 41-51.
- **Martín de Agar, M.P.** et al. (1982): "Incorporación de factores ecológicos y ambientales en la ordenación del territorio", en Estudios territoriales, nº 6, pp. 157-168.

- **Martínez Díez, R** (1983): "Pasado, presente y futuro de la ordenación del territorio en España", Ciudad y Territorio, n. 1.
- **Menéndez Rexach, A.** (1992): "Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden en el medio físico", en Documentación Administrativa, nº 230-231, abril-septiembre 1992, pp. 226-296.
- **Molina, E.** (1993): "Planeamiento metropolitano y estrategia territorial: la necesidad de unas directrices globales", en Movilidad y territorio en las grandes ciudades, MOPTMA, Madrid.
- **Noguera de la Muela, Belén** (1993): La conflictivitat competencial en matèria d'ordenació del territori. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona.
- **Pallarés Moreno, M.** (1982): "La ordenación del territorio. Aspectos jurídico-administrativos", en I Jornadas de estudio socioeconómicos de las comunidades autónomas, Junta de Andalucía, Sevilla.
- **Peña Torrededía, S. et al.** (1997): Aproximación a modelos de ordenación territorial en áreas de montaña. La comarca de los montes granadinos. Universidad de Granada-Diputación Provincial de Granada.
- **Pérez-Chacón Espino, E.** (1994): "Ciencia del paisaje y planes de ordenación territorial", en II Congreso de Ciencia del Paisaje, Barcelona.
- **Parejo Alfonso, L.** (1989): "La organización administrativa de la ordenación del territorio" en Ordenación del Territorio y medio ambiente. II Congreso Mundial Vasco, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.
- **Parejo Navajas, T:** La estrategia territorial europea, Marcial Pons e Instituto Pascual Madoz, Madrid, 2004.
- **Perez Moreno, A.A.** (2003): "Ordenación del territorio y urbanismo. Urbanismo y litoral", en la obra colectiva Derecho urbanístico de Andalucía, Marcial Pons, Madrid.
- **Perez Moreno, A.A.** (1998): La ordenación del territorio en el estado de las autonomías, Marcial Pons, Madrid.
- **Pujadas, R. y Font, J.** (1998): Ordenación y planificación territorial. Síntesis, Madrid.
- **Racionero, L** (1986): Sistemas de ciudades y ordenación del territorio, Madrid, Alianza editorial, 1986.
- **Santos Pavón, E. y Chica, A.** (1999): "Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de ordenación del territorio", en Eria.Revista de Geografía.
- **Segundo Congreso Internacional de Ordenación del territorio** (1991): "Propuesta de conclusiones finales", en Estudios Territoriales, nº 37, pp. 205-218.
- **Sancho Royo, F. et al.** (1981): Sistema IRAMS. Evaluación de alternativas de uso en la ordenación integral del territorio. Universidad de Sevilla, Sevilla.
- **Vega González, G. y Zoido Naranjo, F.** (1995): "Andalucía: cooperación transfronteriza y ordenación del territorio", en VII Coloquio Ibérico de Geografía, Cáceres.
- **Vera Jurado, D.J** (2003): "La ordenación urbanística" en la obra colectiva Derecho urbanístico de Andalucía, Tirant lo Blanch, Valencia.
- **Zoido Naranjo, F.** (1989): "Paisaje y ordenación del territorio", en Seminario sobre el paisaje. Junta de Andalucía-Casa de Velázquez, Málaga.
- **Zoido Naranjo** (1996): "Ordenación del territorio: evolución reciente de las principales estructuras y sistemas territoriales", en Boletín de la AGE, nºs 21 y 22, p. 67-79.
- **Zoido Naranjo** (1998): "Geografía y ordenación del territorio", en Íber. Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, nº 16, p. 19-31.