

Comunidades Autónomas y ordenación del territorio*

Pedro Escribano Collado

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCION.— II. LA ORDENACION DEL TERRITORIO COMO COMPETENCIA AUTONOMICA: A. LA COMPETENCIA SOBRE LA ORDENACION DEL TERRITORIO. B. EL DESARROLLO AUTONOMICO DE LA COMPETENCIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO: 1. El Significado de la ordenación del territorio en la Legislación autonómica. 2. El Contenido de la ordenación del territorio en la Legislación autonómica. 3. Los Instrumentos de Ordenación Territorial. 4. Las Competencias autonómicas sobre la ordenación del litoral. 5. El Urbanismo como elemento integrante de la ordenación del territorio. III. LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA.

I. INTRODUCCION

Hace una veintena de años que la doctrina, al menos en nuestro país, comenzó a cuestionarse sobre la existencia y significado de un nuevo concepto en el ámbito de la actuación de los poderes públicos: La ordenación del territorio. Desde entonces, se han realizado diversas aportaciones teóricas en orden a explicar su concepto y, en ocasiones, a desmitificarlo, aunque hay que concluir que son escasas las que se han efectuado en un orden práctico, incluyendo en éste, lo que es ciertamente discutible, las previsiones legislativas sobre ordenación territorial. Siendo, por tanto, realistas es preciso constatar que en nuestro derecho público continuamos huérfanos de una normativa, de unas técnicas, de unos comportamientos y de unas experiencias propias en la materia, aunque más adelante se podrán comprobar algunas realizaciones importantes que comienzan a formularse por las Comunidades Autónomas.

(*) El presente trabajo forma parte de otro más amplio realizado para el Libro Homenaje al Prof. García de Enterría. Se publica ahora actualizado y ampliado su contenido inicial.

En los comienzos de esas dos décadas a que antes nos referíamos, SAENZ DE BURUAGA, en una obra verdaderamente pionera en la materia (1), destacaba la novedad del concepto (casi más expresión o aforismo que concepto), señalando que la "ordenación territorial es un intento de dominar el medio físico y natural con todos los recursos que hoy se ofrecen al hombre, pero que están subexplotados por la parcelación irreal que ha exigido el propio científico" (2). La primera idea aportada era, pues, la de "curso interdisciplinar" con vistas a la ordenación del espacio. Se trataba de una idea de actuación pública previsoramente más amplia y ambiciosa que el urbanismo y que el denominado desarrollo regional, promoviendo la integración de la planificación física con la de carácter económico. Una segunda idea, complementaria de la anterior, consistía en establecer como ámbito óptimo de dicha experiencia interdisciplinar el regional.

A partir de estas premisas y de las que provenían en las fechas citadas de los Organismos y Conferencias Internacionales (3), se inicia en nuestro país una reflexión parcial e incompleta sobre la ordenación del territorio, que, en líneas generales, venía a expresar la conveniencia e, incluso, la necesidad de superar la fragmentación y sectorialización de la actividad administrativa sobre el territorio, en beneficio de una ordenación unitaria y global de la misma. Sin embargo, bajo aquella denominación se amparaban concepciones políticas y administrativas diferentes y frecuentemente contrapuestas. Así, la sustentada por la teoría del regionalismo económico, preocupada por la desconcentración industrial y la localización espacial de las inversiones, definidas ambas desde la esfera estatal para todo el territorio nacional; o la teoría del regionalismo urbano, centrada en la desconcentración urbana de las grandes ciudades mediante la promoción de nuevas metrópolis o espacios metropolitanos, con un carácter predominantemente anexionista, que requerían una ordenación territorial más amplia a la meramente urbanística. Asimismo, podría citarse la concepción sustentada en nuestro país por el último plan de desarrollo económico y social, al contener previsiones de desarrollo regional en las que se promovía una cierta síntesis entre las determinaciones económicas y las derivadas del emplazamiento de éstas en el espacio, aunque sin la debida articulación técnica, dada la distinta naturaleza de unas y otras y sus distintos efectos jurídicos para los sujetos destinatarios de las mismas.

De todas estas concepciones y teorías dieron en su momento cumplida cuenta MARTIN RETORTILLO S. y SALAS J. en un trabajo de imprescindible manejo (4) y de tono y objetivos desmitificadores de una figura, la ordenación

(1) *Ordenación del Territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*. Ed. Guadina, Madrid, 1969.

(2) *Ordenación del Territorio...* cit. págs. 15 y 16.

(3) Citadas por SAENZ DE BURUAGA en *Ordenación del Territorio...* cit. págs. 25 y ss.

(4) *El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la Planificación económica* en *Descentralización Administrativa y Organización Política*, Vol. III, Ed. Alfaguara, Madrid, 1973, págs. 203 y ss.

del territorio, inarticulada y no asumida por nuestro ordenamiento jurídico en tales fechas, pese a las declaraciones entusiastas de algunos. Con independencia de tales críticas, certeras en mi opinión, y de las propias limitaciones que ha venido ofreciendo nuestro derecho al respecto, lo cierto es que los presupuestos que justifican la existencia de la figura eran plenamente asumibles y estaban presentes en la realidad española (5). De igual forma, la necesidad expuesta por la mayoría de la doctrina, y a la que se hizo referencia al comienzo, no era sólo atendible sino que requería plena satisfacción. Combinando los presupuestos y las necesidades que motivan la apelación a la ordenación del territorio tenemos lo siguiente:

La superación de la planificación del medio físico centrada en lo urbano y articulada a través de las técnicas procedentes de la legislación urbanística. Esta debe convertirse no en el modelo de la planificación territorial, sino en una parte o aspecto de la misma.

Dentro de la planificación del medio físico es preciso englobar la utilización y aprovechamiento del suelo en sus distintos usos posibles (agrícola, industrial, forestal, ganadero, etc.) así como su protección, incorporando las previsiones y métodos previstos en la legislación protectora del medio ambiente y de la naturaleza.

La conexión de la planificación territorial con la planificación económica, caso de que ésta exista (6).

Las anteriores precisiones ponen el acento en los medios de la ordenación del territorio, que se traducen, en principio, en técnicas e instrumentos de coordinación, armonización e integración de objetivos que están interrelacionados, de actuaciones de diversas instancias públicas y privadas y, en suma, de ordenamientos diferenciados, que pueden encontrar aplicación a través de técnicas comunes. Lo que queda por dilucidar es si nuestro ordenamiento ha recogido, aunque sea parcialmente, esta metodología de actuación sobre el territorio o, por el contrario, estamos hablando de algo vacío de contenido y de alcance jurídicos.

(5) Los estudiosos del fenómeno señalan de forma casi unánime que la ordenación del territorio parte del carácter expansivo y desarrollista de nuestra civilización actual, que provoca problemas de disponibilidad de suelo, de asentamiento de la población, de prestación de servicios, de desarrollo económico, de protección de los recursos naturales, de calidad de vida, en suma, lo que tiene su más grave y dramático exponente en los grandes núcleos urbanos. Sobre el particular, además de las obras citadas en notas anteriores y de la bibliografía que se recomienda en ellas, pueden verse LANVERSIN J. DE *L'aménagement du territoire et la régionalisation*, Librairies Techniques, París 1970 y la obra de FEAL LAGO C. *La Ordenación del Territorio en Europa* (estudio de la problemática a nivel europeo y análisis de los particulares sistemas nacionales) Ministerio de la Vivienda, Madrid 1971. Aunque más reciente, merece asimismo destacarse el trabajo de TORRES RIESCO J.C. *Propuestas para una política de Ordenación del Territorio en España* Estudios Territoriales núm. 8 (1982), págs. 47 y ss.

(6) A nivel europeo, la ordenación del territorio tuvo hace unos años un espaldarazo definitivo en la Carta Europea de Ordenación del Territorio aprobada bajo los auspicios del Consejo de Europa y que no ha tenido en nuestro país el eco doctrinal que merece. En la misma, se define a la ordenación del territorio como una "disciplina científica", una "técnica administrativa" y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global (art. 9º), teniendo como objetivos generales el desarrollo económico equilibrado de las regiones; la protección y la gestión responsable de los recursos naturales y el medio ambiente; la utilización racional del territorio y la mejora de la calidad de vida (arts. 14 a 17).

En nuestro país se saludó la primera consagración de la ordenación del territorio con la inclusión dentro de la reforma de la Ley del Suelo de 1975, de los planes directores territoriales de coordinación, acontecimiento, al parecer, capital para la puesta en práctica de aquella metodología. Sin embargo la transición política y el proceso constituyente puso de manifiesto que lo importante y verdaderamente decisivo era otro hecho que en el fervor tecnocrático anterior a la Constitución había pasado "desapercibido" para algunos. Me refiero a la descentralización política y a la constitución de las autonomías territoriales. Al contrario de lo que se venía manteniendo oficialmente, la ordenación del territorio no se apoya en la determinación de un ámbito territorial susceptible de ser ordenado por cualquier instancia administrativa, preferentemente el Estado, con arreglo a estudios y previsiones formuladas por expertos. Además de una metodología peculiar, la ordenación del territorio es exponente de un poder político propio de la colectividad afectada, mediante el cual define sus intereses, sus objetivos y se pronuncia sobre las soluciones concretas a sus problemas. Precisamente porque se parte de dicho poder es necesaria la coordinación e integración que aquélla conlleva (7).

Dentro de este contexto, los planes directores constituyen una técnica de articulación de la ordenación territorial que puede ser válida, como otras muchas, aunque es preciso reconocer que concebida la figura y articulado su régimen con anterioridad al establecimiento de las Comunidades Autónomas, en la actualidad no es una figura adaptada a la nueva distribución competencial que se deriva de los Estatutos de Autonomía, ni siquiera fácilmente armonizable con los títulos competenciales del Estado. No es por ello extraño que aquéllas hayan preferido en muchos casos definir sus propios instrumentos de política territorial.

Creo, en consecuencia, que la ordenación del territorio está aún, en gran medida, por definirse en nuestro ordenamiento. No se hizo con anterioridad a la Constitución, con la salvedad de las previsiones formalistas y tópicas del tercer plan de desarrollo y de las reformas de la Ley del Suelo de 1975, éstas últimas escasamente utilizadas. Por ello conviene que nos planteemos las exigencias que introduce la Constitución en la materia, para posteriormente analizar el desarrollo que de las mismas se ha efectuado.

(7) Sobre el particular se han pronunciado de forma inequívoca la Carta Europea de Ordenación del Territorio, en cuyo artículo 21 se considera el nivel regional como el marco más apropiado para la puesta en práctica de una política de ordenación territorial; y la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa, a través de su Resolución de 15 de Marzo de 1988, sobre Política Regional de Ordenación del Territorio.

II. LA ORDENACION DEL TERRITORIO COMO COMPETENCIA AUTONOMICA

La ordenación del territorio constituye un término no asumido conceptualmente por la Constitución. Lo podía haber hecho, como ha sucedido con otros, dentro del capítulo III del Título I, bien dentro del Título VII de la misma. La única referencia existente al mismo es la contenida en el artículo 148.1.3ª, que incluye dentro de las materias asumibles como propias por las Comunidades Autónomas: "La ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

En principio, pues, la ordenación del territorio no es un concepto constitucional, ni tiene por qué serlo, sobre todo si se tiene en cuenta, como se ha señalado con anterioridad, que aquélla apunta a una metodología de previsión de actuaciones públicas sobre el espacio físico, que puede tener múltiples manifestaciones, al estar motivada por la interconexión creciente de problemas planteados por el desarrollo económico, la utilización de los recursos naturales, la prestación de servicios en áreas adecuadas, etc., a su vez condicionadas por una serie de exigencias contenidas en la propia Constitución. Entre éstas, habría que mencionar una serie de fines y de objetivos que comprometen la acción de los poderes públicos poniendo en relación títulos competenciales, ámbitos y procedimientos de actuación, políticas y técnicas de diversas instancias territoriales, pertenecientes a diversos sectores de actividad dentro de cada una de ellas (8). Dentro de este contexto, la concurrencia competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas en la consecución de dichos fines y objetivos imprime a la ordenación del territorio de un significado tanto técnico como político, en cuanto expresión y plasmación de opciones territoriales diversas, de alternativas de ordenación no necesariamente coincidentes, aunque sí coordinadas entre sí.

Sin entrar en este momento en la determinación de los fines y objetivos que presiden e informan la acción de los poderes públicos en la materia de ordenación del territorio (9), conviene centrarse en el análisis de dos cues-

(8) PAREJO ALFONSO L. ha propuesto recientemente considerar a la ordenación del territorio y al urbanismo junto con la ordenación económica como títulos competenciales *horizontales* que trascienden con una función integradora a los de carácter sectorial, y que toman su causa precisamente en tres principios constitucionales: el progreso o desarrollo social y económico, en los términos previstos en el art. 40 de la Constitución; el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la calidad de vida, de acuerdo con lo dispuesto en su art. 45; y la habitación o residencia dignas y adecuadas, con base en una regulación del suelo de acuerdo con el interés general (art. 47), en la *La Organización Administrativa de la ordenación del territorio* en Congreso sobre Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (II Congreso Mundial Vasco), págs. 305 y ss (esp. 306 a 311) y en *La ordenación del territorio: un reto para el Estado de las Autonomías* Rev. Ets. Admón. Local y Autonómica, núm. 226 (1985), esp. págs. 221 a 234.

(9) Pueden verse sobre el particular, además de los trabajos citados de PAREJO ALFONSO L., BASSOLS COMA M. *Constitución y Sistema Económico*, Ed. Tecnos, Madrid 1985, esp. págs. 257 y ss., y BARNES VAZQUEZ J. *El gobierno del territorio y la política forestal*, Rta. de Estudios Regionales núm. 25 (1989), págs. 15 y ss. En un plano más general y no referido exclusivamente a la ordenación del territorio, mi trabajo *El Orden Económico en la Constitución de 1978*, en Rta. Esp. de Der. Constitucional, núm. 14, págs. 77 y ss.

tiones que creo de singular importancia para entender en toda su amplitud la articulación jurídica de esta figura. Me refiero, en concreto, al tema de la naturaleza de la competencia autonómica reconocida en el artículo 148.1.3ª de la Constitución y, en segundo lugar, a los instrumentos de ejercicio de la misma definidos hasta ahora por las Comunidades Autónomas, lo que nos remite a la Legislación de éstas en la materia.

A. LA COMPETENCIA SOBRE LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Del tenor propio del artículo 148.1.3ª de la Constitución, podría deducirse que la ordenación del territorio constituye una materia o ámbito de la acción de los poderes públicos cuya disponibilidad pertenece totalmente a las Comunidades Autónomas, por haber sido referidos los intereses públicos que aquélla entraña al ámbito autonómico y no aparecer implicados ni protagonistas los intereses generales del Estado. Esta primera impresión, sin embargo, resulta engañosa, como ocurre dentro de este mismo artículo con algunas otras materias, obteniéndose exactamente el efecto contrario a poco que se profundice en el tema, constituido por un título competencial autonómico de estructura y contenido complejos, tremendamente difícil de delimitar tanto negativa como positivamente. Y no podría ser de otra forma, si tenemos en cuenta que la figura se presenta ante al derecho, insistimos una vez más, como un intento metodológico de aglutinar bajo criterios y principios unitarios y coherentes, realidades, objetivos y comportamientos muy diversos, comprometiendo distintas actuaciones públicas y privadas. Cuando se afirma reiteradamente que la ordenación del territorio debe ser una respuesta global a los problemas que plantea la utilización del espacio físico por el hombre, no se está aludiendo a una cuestión de índole localista, ni siquiera circunscrita a un país determinado, sino a un conjunto de realidades interrelacionadas en las que aparecen implicados intereses locales y supralocales, nacionales e internacionales, así como comprometidas la acción de gobierno de las diversas Comunidades titulares de tales intereses.

Ahora bien, en cuanto política definidora de tales intereses y de las formas de satisfacerlos, su ejercicio ha quedado residenciado a nivel de Comunidades Autónomas, aunque tal atribución de competencias no llegue a agotar todas las posibilidades de ordenación territorial, de forma que ni el Estado ni las Administraciones Locales puedan intervenir en la misma.

Dentro de la especial estructura normativa del artículo 148.1 de la Constitución, la ordenación del territorio está considerada como una materia, esto es, como un ámbito de la realidad en el que las Comunidades Autónomas pueden desenvolver su propio poder político administrativo. Sin embargo, se trata de una materia muy especial. Este carácter no se deriva precisamente de las declaraciones contenidas en los Estatutos de Autonomía, los cuales se li-

mitan, en su mayoría, a declarar la ordenación del territorio como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, matizándose en algunos (Estatutos del Principado de Asturias, de Aragón y de Extremadura) que su asunción se hace sin perjuicio de o respetando lo establecido en los artículos 140 y 149.1 de la Constitución, precisiones éstas, por lo demás, redundantes e innecesarias.

Su carácter peculiar, o muy especial como antes hemos señalado, es consecuencia de la relaciones que guarda con otras materias cuyas competencias corresponde al Estado o bien son compartidas con éste. Desde este punto de vista, la ordenación del territorio es primeramente, y permítasenos la expresión que intentaremos explicar, una *materia de materias*. En segundo lugar, es una materia que guarda importantes conexiones con otras, resultando afectada por ellas en su régimen de delimitación y de ejercicio (por lo que le resulta plenamente aplicable la teoría de las materias conexas, a fin de averiguar cuál dentro de ellas aparece dotada del título competencial más específico). Por último, en orden decreciente de concreción, la ordenación del territorio guarda relación con otras materias (y las competencias y funciones correspondientes a las mismas) que instrumentalmente sirven a fines, objetivos e intereses semejantes.

Hemos señalado, en primer lugar, que la ordenación del territorio es una *materia de materias*. ¿Qué se quiere expresar con ello? En los listados contenidos en los artículos 148.1 y 149.1 de la Constitución hay materias que acotan una realidad concreta, los intereses públicos implicados y, eventualmente, el marco de actuación posible que cabe deducir en relación con la misma. Un ejemplo posible, ni mucho menos el único, es el de la "Organización de las instituciones de autogobierno de las Comunidades Autónomas" (art. 148.1.1º), que los propios Estatutos de Autonomía han de delimitar y que los poderes constituidos de las mismas desarrollarán y articularán dentro de un margen amplio de discrecionalidad política. Lo normal, sin embargo, es que las materias asignadas al ámbito del poder autonómico no respondan a este esquema tan simple. Es frecuente que la materia de que se trate abarque o implique a otras, con las que puede mantener identidad de objeto, aunque sea parcial. Estas otras pueden venir, a su vez, definidas como materias diferenciadas de la que las abarca o, por el contrario, subsumidas implícitamente en la misma. Así, por ejemplo, las materias de *comercio o de defensa de los consumidores y usuarios* (invocadas por los Estatutos de Autonomía) abarcan ambos tipos de materias (por ejemplo, la regulación de las distintas modalidades de ventas o la definición de un régimen de disciplina de mercado, así como las ferias interiores o la higiene de los productos objeto de consumo), todo ello, claro está, sin perjuicio de sus conexiones con títulos competenciales del Estado, que actúan como límite de su ejercicio.

Cuando nos encontramos ante una materia de estas características el primer y más grave problema que se plantea es el de su delimitación. ¿Cómo

dotar de contenido preciso a la ordenación del territorio?, ¿cuál es su ámbito?, ¿qué materias y qué títulos competenciales resultan implicados en su formulación? Por de pronto, el régimen constitucional de reparto de competencias impide, sea cual sea la respuesta que se dé a tales preguntas, que puedan quedar condicionadas o limitadas las competencias del Estado. En un sentido inverso, la competencia autonómica sobre ordenación del territorio sí podrá serlo por éstas (parágrafos 20 a 25 del art. 149.1 de la Constitución, por ejemplo). ¿Quiere decirse con ello que el Estado dispone, asimismo, de competencia en materia de ordenación del territorio? No parece que sea esta la conclusión apropiada, como veremos más adelante. Quiere decirse sencillamente que la ordenación del territorio tiene su ámbito circunscrito a los intereses propios de la Comunidad Autónoma para configurar su territorio, y dentro del marco de competencias que su Estatuto le reconozca. Sobre el mismo concurren, además, los títulos competenciales del Estado que se refieren a los intereses supraautonómicos. La concurrencia de ambas instancias se efectúa sin embargo a través de mecanismos competenciales distintos. Mientras que a la Comunidad Autónoma le corresponde la competencia para formular la política territorial, de ordenación global de su propio territorio, de definición de los instrumentos de actuación y de las previsiones de ejercicio de aquellas de sus competencias que inciden sobre el territorio, el Estado se reserva sobre éste actuaciones sectoriales específicas que, sin duda, condicionan la validez de dicha política autonómica, lo que a la postre remite a la necesidad de definir previamente mecanismos o fórmulas de coordinación respecto de tales actuaciones. Tales títulos sectoriales del Estado se refieren a materias calificadas técnicamente como *conexas* con la ordenación del territorio, en cuya concurrencia hay que buscar, según señala el Tribunal Constitucional, el título competencial más específico, que supere el eventual conflicto (10). En nuestro caso, la ordenación del territorio se comporta como un título *genérico* que opera en el marco de las competencias propias de las Comunidades Autónomas, mientras que en las materias enumeradas en el artículo 149.1 de la Constitución el Estado ejerce títulos *específicos*, que prevalecen en caso de conflicto.

Con ello no se resuelven, sin embargo, todos los problemas, ya que la ordenación del territorio abarca materias sobre las que las Comunidades Autónomas pueden ejercer títulos competenciales específicos (piénsese en el urbanismo, en las obras públicas de interés autonómico, etc.). En relación con las mismas, aquéllas tienen plena disponibilidad para establecer todo tipo de directrices o criterios sustantivos de actuación, que pueden venir propuestos por los instrumentos de ordenación territorial, ofreciéndose como un importante mecanismo de coordinación interna. Mas este efecto no ha de quedar

(10) Doctrina mantenida desde la Sentencia 71/1982, de 30 de Noviembre, dictada en relación con la Ley de 18 de Noviembre de 1981 del País Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor. Vid. al respecto mi trabajo *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los Consumidores y Usuarios* contenido en el Libro Homenaje al Prof. Garrido Falla (en prensa).

reducido al ejercicio de las propias competencias autonómicas, sino que debe abarcar asimismo al de las competencias de las Administraciones Locales de su territorio que sean concurrentes con las de la Comunidad. A este fin, la ordenación del territorio viene a satisfacer plenamente las exigencias de coordinación establecidas en los artículos 10.2º, 58 y 59 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, aunque no agote sus determinaciones. Su aplicación efectiva desterraría del ámbito de las relaciones entre ambos niveles territoriales la práctica del control de oportunidad *singularmente apreciado en cada caso* por la autoridad política de turno, cuando de autorizaciones o aprobaciones se trata. Estas, en tal caso, habrían de apoyarse en una previa ordenación general definidora de los criterios o principios de actuación al respecto.

La ordenación del territorio guarda, por otra parte, estrecha relación con ciertas competencias estatales con las que coincide en cuanto a los fines y objetivos generales, previstos en la Constitución, a conseguir. No se trata ya de materias conexas en cuyo ámbito hay que buscar el título competencial más específico, sino de materias que concurren en un determinado orden de fines complementándose, bien mediante una colaboración del tipo bases desarrollo o a través de cualquier otra no jerarquizada (como la que se produce en el ámbito del servicio de la cultura). Dicha relación es manifiesta con la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13), con la que coincide en gran parte de sus fines, definidos en el artículo 131.1 de la Constitución. Una primera lectura del precepto, al que remite el artículo 149.1.13, resulta un tanto frustrante, por su generalidad e inconcreción (11). Efectivamente parece ser así, vago e inconcreto. Sin embargo, a nuestros efectos, hay que tener en cuenta que dichos fines últimos a los que debe tender toda planificación económica expresan exigencias permanentes del principio de unidad económica, entendido en un sentido amplio. La realización de este principio y de aquellos fines que le son inherentes, exige la definición de objetivos, directrices e instrumentos de política económica que permitan un tratamiento uniforme en todo el territorio nacional de determinados problemas económicos, en el sentido y con el alcance dado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1986, de 20 de febrero (12); del mismo modo, exige la satisfacción de intereses públicos que desbordan los propios y peculiares de las Comunidades Autónomas, lo que se articula a través de títulos

(11) Sobre el concepto constitucional de la planificación, pueden verse los trabajos de MUÑOZ MACHADO S. *Las competencias en materia económica del Estado y de las Comunidades Autónomas en la Distribución de las Competencias Económicas entre el Poder Central y las Autonomías Territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española*, I.E.E., Madrid 1980, págs. 310 y ss.; BASSOLS COMA M. *La Planificación Económica en El Modelo Económico en la Constitución española*, Vol. II, I.E.E., Madrid 1981, y *Constitución y Sistema Económico*, Ed. Tecnos, Madrid 1985, págs. 211 y ss. y 284 y ss.; de JUAN ASENJO O. *La Constitución Económica española*, C.E.C., Madrid 1984, págs. 205 y ss. y 271 y ss.; MARTÍN RETORTILLO S. *Derecho Administrativo Económico I*, Ed. La Ley, Madrid 1988, págs. 326 y ss., entre otros.

(12) Vid. el comentario de GARCIA TORRES J. en la Rta. de Der. Constitucional núm. 17 (1986), bajo el título *La ordenación general de la economía, título sustantivo de competencia estatal*, págs. 241 y ss.

competenciales específicos en favor del Estado, cuyo ejercicio requiere una doble coordinación, entre ellos y con los propios de las Comunidades Autónomas. De aquí precisamente que los títulos genéricos estatales que los engloban sean las bases y la coordinación de una planificación que cumple una función ordenadora superior de todos ellos.

La ordenación del territorio y las bases de la planificación general de la actividad económica constituyen, en definitiva, dos títulos competenciales que concurren, de una parte, en la satisfacción de intereses, fines y objetivos comunes y, de otra, en la ordenación de determinados títulos específicos de ámbito sectorial de las Comunidades Autónomas y del Estado, así como en su coordinación.

B. EL DESARROLLO AUTONÓMICO DE LA COMPETENCIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Ya señalamos anteriormente que todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía la materia de ordenación del territorio como competencia exclusiva, matizada en algunos por los artículos 140 y 149.1 de la Constitución. De las previsiones estatutarias conviene destacar dos cosas. La primera, la calificación como exclusiva de la competencia que se reconoce. Superados o en trance de superación los problemas de delimitación de dicho tipo de competencia dentro del sistema general de reparto de materias y funciones entre las distintas instancias territoriales (13), el calificativo ha de entenderse en su significado de plenitud de funciones sobre la materia en cuestión, a modo como lo establece el artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía:

“En el ejercicio de las competencias exclusivas de Andalucía corresponden al Parlamento la potestad legislativa y al Consejo de Gobierno la potestad reglamentaria y la función ejecutiva en los términos del presente Estatuto”.

Un segundo aspecto a destacar es que todos los Estatutos de Autonomía sin excepción alguna asumen la ordenación del territorio junto con el urbanismo y la vivienda, siguiendo el mismo enfoque del artículo 148.1.3ª de la Constitución. A estas determinaciones algunos Estatutos de Autonomía añaden la ordenación del litoral (Art. 10.31 EPV; art. 9.9 ECAT; art. 27.3 EGAL; art. 13.8 EAND; art. 31.9 ECV; art. 34.A).3 ECAN y art.10.3

(13) Sobre el tema de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas se ha escrito amplia y generosamente en nuestro país. Pueden verse los trabajos de FERNANDEZ RODRIGUEZ T.R. *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas* Rev. Ets. de la Vida Local 1979, pág. 7; BLASCO ESTEVE A. *Sobre el concepto de competencias exclusivas* Rta. Esp. de Derecho Administrativo núm. 29 (1981), págs. 307 y ss.; GARCIA DE ENTERRIA E. *La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico* Rta. Esp. de Der. Constitucional núm. 5 (1982), págs. 63 y ss.; MUÑOZ MACHADO S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* Vol. I, Ed. Civitas, Madrid 1982, págs. 357 y ss.; TORNOS MAS J. *Las competencias de la Generalidad en el Estatuto de Cataluña* Rev Ets. de la Vida Local núm. 205 (1985) y AJA E. y otros *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas* Ed. Tecnos, Madrid 1985, págs. 122 y ss.

EBAL), sobre la cual no existe reserva de competencia estatal en el artículo 149.1, pese a lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución.

En esta enumeración estatutaria de materias concordantes, existe el propósito claro de agotar todas las posibilidades de actuación en favor de la competencia autonómica. Quizás el Estatuto de Autonomía que mejor se aproxima a este objetivo, terminológicamente al menos, sea el de Andalucía, al establecer como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la “Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”. Es, pues, la política territorial en su conjunto la que se asume a escala autonómica regional.

Dejando de lado, en este momento, el objetivo táctico de los redactores de los distintos Estatutos de Autonomía de apurar al máximo los listados de materias de competencia autonómica, que obliga a reiterar en ocasiones aspectos puntuales de materias o submaterias implícitamente recogidas en otras expresamente asumidas, la primera impresión que ofrece la lectura de los artículos citados es la de redundancia. Excluyendo la vivienda, con sustantividad propia, la ordenación del territorio, la del litoral y el urbanismo son, en principio, facetas de un mismo ámbito de actuación de los poderes públicos, como ha señalado la doctrina y puesto de manifiesto la misma práctica de los trasposos de servicios (14). Sin embargo, esta aparente redundancia, aparte exigencias de negociación política, puede ser más convencional que real, si tenemos en cuenta que el desarrollo normativo que en el ámbito de la ordenación del territorio han efectuado algunas Comunidades Autónomas parece evidenciar una tendencia a la definición de un ordenamiento legal propio y peculiar, diferenciado, aunque no totalmente separado, del urbanístico. Dicho régimen legal determina para la ordenación del territorio unos objetivos, un ámbito funcional y unas técnicas no coincidentes con las contenidas en la legislación del Suelo. Parece evidente que se busca la sustantivación jurídica de la ordenación del territorio, de la que el urbanismo viene a ser un aspecto parcial. Importa, pues, sintetizar lo que las Leyes autonómicas hasta ahora aprobadas avanzan como contenido propio de aquella, dejando para más adelante el examen de las cuestiones relativas a la ordenación del litoral y del urbanismo.

Las Leyes autonómicas que avanzan criterios sustantivos sobre la ordenación del territorio son las siguientes:

La Ley del Parlamento de Cataluña de 21 de Noviembre de 1983, de Política Territorial.

(14) “... puede decirse que el urbanismo que disciplina la Ley (del Suelo) equivale no a una ordenación urbana, sino a una auténtica ordenación del territorio”. GARCIA DE ENTERRIA E. Y PAREJO ALFONSO L. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Ed. Civitas, Madrid 1981, pág. 171. De una concepción semejante parten los Acuerdos de trasposos de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas. Vid. por todos el punto B) del R.D. 1139/1984, de 8 de Junio de Traspasos en materia de Ordenación de Territorio y Urbanismo a la Junta de Andalucía.

La Ley de la Asamblea de Madrid de 30 de Mayo de 1984, de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma.

La Ley Foral de Navarra de 11 de Noviembre de 1986, de Ordenación del Territorio, complementada por la Ley Foral de 10 de Abril de 1987, que aprueba las normas urbanísticas regionales para protección y uso del territorio.

Las Leyes del Parlamento de Canarias de 13 de Marzo de 1987, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación, y de 7 de Abril de 1987, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico.

La Ley de la Junta General del Principado de Asturias de 30 de Marzo de 1987, de Coordinación y Ordenación territorial.

La Ley del Parlamento de las Islas Baleares de 1 de Abril de 1987, de Ordenación Territorial.

La Ley de la Asamblea Regional de Murcia de 23 de Abril de 1987, sobre Protección y Armonización de usos del Mar Menor.

La Ley de las Cortes Valencianas de 7 de Julio de 1989, de Ordenación Territorial de la Comunidad Valenciana.

De la relación de disposiciones citadas hay un primer aspecto que debe destacarse y es el predominio de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, incluyendo las insulares, con las excepciones de Cataluña, pionera en la regulación de la materia, y de la Comunidad Valenciana. Este dato puede que no sea casual, sino que responda a circunstancias que hagan más factible actualmente la determinación de una política territorial en ámbitos regionales, geográfica y culturalmente homogéneos y, en todo caso, relativamente extensos, que en regiones que por su extensión, diversidad geográfica e, incluso cultural, ofrecen unas dificultades semejantes a las que plantea la definición de directrices territoriales a un nivel estatal.

1. El Significado de la ordenación del territorio en la legislación autonómica.

La primera y principal cuestión que hemos de plantearnos en relación con la normativa citada es si en ella se pretende delimitar el contenido de la materia que se regula y el conjunto de funciones que corresponden a la Comunidad Autónoma. Dado que ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía ofrecen criterios claros al respecto, las Leyes autonómicas son las que han abordado el problema, pudiendo afirmarse, en términos generales, que la delimitación funcional que realizan es bastante aceptable, aunque queda

por ver su efectividad práctica, es decir, la propia capacidad de los gobiernos autónomos de someterse a sus previsiones en todo caso.

Son tres los aspectos que, en nuestra opinión, pueden sintetizar el significado de la ordenación del territorio como competencia autonómica. De una parte, constituir un vehículo de conocimiento de la propia realidad de la Comunidad Autónoma en sus elementos más importantes, que las mismas leyes autonómicas destacan: situación socioeconómica, población, geografía, ecología y medio ambiente, existencia y planta de los servicios públicos, estructuras y equipamientos, etc... Desde este punto de vista, la ordenación del territorio se emparenta con uno de los significados tradicionales asignados a la planificación administrativa, especialmente a lo largo del siglo XIX (15). Este primer aspecto se encuentra expresamente formulado en varias de las leyes citadas e implícitamente en todas (16).

Un segundo aspecto, sustantivo, verdaderamente definidor de la ordenación del territorio frente a otras actuaciones previsoras de las administraciones públicas, es el de ofrecerse como una *ordenación superior del ejercicio de diversos títulos competenciales*, que se manifiestan en la práctica *interrelacionados*, pudiendo ser *dirigidos* a través de la determinación previa de *objetivos comunes a todos ellos*. Es, pues, cometido fundamental de aquella ofrecer *criterios, directrices o procedimientos de:*

- previsión y ordenación de actuaciones públicas y privadas.
- coordinación de actuaciones propias de la Comunidad Autónoma.
- establecimiento de relaciones interadministrativas.

Las previsiones en que se concretan todos ellos plantean, no obstante, un problema de especial importancia: el de sus efectos jurídicos en relación con los programas y planes de actuación de que se vale la administración autonómica correspondiente e, incluso, la local en las materias afectadas. Así, en cuanto al primero de los citados, los criterios o directrices que se aprueben afectarán a la planificación urbanística, a las actuaciones de localización industrial o de establecimiento de servicios, a las actuaciones agrícolas, a las previsiones de protección de la naturaleza o a la política de construcción de

(15) Pueden verse al respecto los trabajos de MARTÍN RETORTILLO S. *Antecedentes del concepto de Plan y referencia a la legislación de fomento en el siglo XIX* RAP, núm. 49 (1966), págs. 39 y ss. y ESCRIBANO COLLADO P. *La Planificación en la Administración Local* en Estudios sobre Economía de las Corporaciones Locales, Granada 1983, págs. 49 y ss.

(16) Así en los arts. 9 a) y b) de la Ley de la Comunidad de Madrid; en el art. 28 a) y b) de la Ley Foral de Navarra; en el art. 6 a) de la Ley del Principado de Asturias; en el art. 11 b) de la Ley de la Comunidad de Baleares; en el art. 2.3 de la Ley de la Comunidad de Canarias; en los arts. 5 a) y b) en relación con los arts. 6 y 7 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña y en el art. 7 de la Ley de la Comunidad Valenciana, todas ellas citadas en el texto.

viviendas, por citar los más relevantes y conocidos. La mayoría de las leyes autonómicas citadas establecen al respecto que el instrumento general en que se plasman tales previsiones, constituirá el "marco de referencia" para todos los restantes. Este marco de referencia tiene, en algunos casos (por ejemplo, en la ley de la Comunidad de Madrid) un máximo de eficacia, mediante la formulación de normas de aplicación directa y un mínimo, concretado en el carácter orientativo de otras (17). En cualquier caso, parece deducirse de dichas leyes que el marco de referencia opera como una ordenación general que precisa ser desarrollada, concretada y aplicada por instrumentos especiales o sectoriales a la que deben de adaptarse en sus determinaciones (18).

En cuanto al segundo de los objetivos citados (coordinación de las actuaciones propias de la Comunidad Autónoma), sus previsiones, en general, van dirigidas a las planificación sectorial (obras, equipamientos y actuaciones de gran incidencia territorial), aunque hay que hacer notar que algunas propuestas legales no son claras ni concretas (19). En algunos casos, no llegan a regularse las relaciones entre el instrumento general de la ordenación del territorio y las distintas actuaciones sectoriales, tratándose separadamente (20). En otros, no se recoge la figura de los instrumentos de actuación sectorial (21). En este punto concreto es la ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña la que ofrece un sistema más coherente y armónico, promovido sin duda por la previa fijación de la comarca como ámbito territorial de actuación y puesta en práctica de las determinaciones de la ordenación del territorio. También responde a tales características la Ley de la Comunidad Valenciana, que prevé junto al Plan de Ordenación del Territorio de la Comunidad, los Programas de Ordenación del Territorio, como instrumentos de coordinación que definen los criterios, acciones y proyectos de interés territorial de la Comunidad para un período máximo de cuatro años.

Por último, en cuanto al objetivo de establecer cauces para el planteamiento y desarrollo de relaciones interadministrativas, hay que decir que se trata sin duda de la previsión legal más original y ambiciosa de cuantas se contienen en las leyes citadas. No se plantea, sin embargo, en las leyes catalana y canaria. La Ley de la Comunidad de Madrid fue la primera que lo

(17) Vid. su art. 11. Cfr. LOPEZ RAMON F. *La Ordenación Territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid* en Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid, Ed. Civitas, Madrid 1987, págs. 430 y ss.

(18) Vid. los arts. 11 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña; 11, 12 y 13 de la Ley de la Comunidad de Madrid; 4, 10 y 23 de la Ley Foral de Navarra; 10 y 16 de la Ley del Principado de Asturias; 13, 18, 23 y 28 de la Ley de la Comunidad de Baleares; 5 de la Ley de la Comunidad de Canarias y 11 de la Ley de la Comunidad Valenciana.

(19) Vid. Los arts. 27 de la Ley Foral de Navarra; 10 de la Ley del Principado de Asturias y 4, 18 y 23 de la Ley de Comunidad de Baleares.

(20) Así sucede con los Programas de Coordinación de Actuaciones previstos en los arts. 15 a 22 de la Ley de la Comunidad de Madrid.

(21) Vid. el art. 3.i) de la Ley de la Comunidad de Canarias.

introdujo en unos términos verdaderamente positivos, por su coherencia y viabilidad dentro del sistema general de distribución competencial consagrado en nuestro país (22). Las leyes autonómicas posteriores recogieron pronunciamientos similares (23).

El último aspecto que sintetiza el significado de la ordenación del territorio contenido en las leyes autonómicas citadas es el de participación. Es común a todas ellas el reconocimiento de una amplia participación en la formación de los distintos instrumentos de ordenación territorial. Esta afirmación hay que matizarla inmediatamente, señalando que dicha participación se formula según mecanismos participativos propios del procedimiento administrativo, plenamente desarrollados en el ámbito de la legislación urbanística. Así, se reconoce de forma unánime la participación en la fase de iniciativa, de preparación y elaboración de los planes y programas de ordenación territorial, distinguiéndose entre la que corresponde a las entidades locales (y, en su caso, a la administración estatal) de la de carácter social o corporativa, más intensa aquélla que ésta. A las entidades locales se les reconoce, en unos casos, *iniciativa* para proponer o plantear la formación de instrumentos de ordenación del territorio (arts. 14 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña; 21 y 27 de la Ley de la Comunidad de Madrid; 13 de la Ley Foral de Navarra y 19 de la Ley del Principado de Asturias) que desborden los límites territoriales o competenciales de la propia entidad. En otros casos, aquellas tienen asimismo reconocida la posibilidad de formularlos (arts. 26 de la Ley Foral de Navarra; 19.2 y 24.2 de la Ley de la Comunidad de Baleares y 7 de la Ley de la Comunidad de Canarias) y elaborarlos, en su caso (art. 38 de la Ley de la Comunidad Valenciana).

Cuando las entidades locales no asumen la formulación y elaboración de los planes o programas de ordenación territorial, su participación en dicho proceso queda prácticamente equiparada a la de carácter social, a través de la audiencia preceptiva de todas aquellas que puedan resultar afectadas por sus determinaciones, distinguiéndose diversos momentos procedimentales en los que habrá de llevarse a efecto. Se trata, en suma, de una sucesión de trámites de audiencia de acuerdo con el estado de elaboración del instrumento de ordenación territorial de que se trate, diferenciándose, a tales efectos, entre los avances o estudios previos, su aprobación inicial y el que ésta resulte afectada de forma sustancial en sus previsiones a resultas de las alegaciones presentadas (24). En el extremo opuesto son excepcionales los supuestos en que no se prevé la participación local o ciudadana en la elaboración de los

(22) Vid. sus arts. 3.j); 8.c) y d) y 9.d) y e), como más significativos.

(23) Vid. Los arts. 28.g) de la Ley Foral de Navarra; 6.2.c) de la Ley del Principado de Asturias; 11.d) de la Ley de la Comunidad de Baleares, y 7.11 de la Ley de la Comunidad Valenciana.

(24) Vid. especialmente los arts. 14, 21 y 27 de la Ley de la Comunidad de Madrid, que es la que ofrece un procedimiento técnicamente más depurado. En parecidos términos el art. 19 de la Ley del Principado de Asturias.

instrumentos de ordenación del territorio (por ejemplo, en relación con los planes territoriales sectoriales previstos en la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña).

En cuanto al procedimiento de aprobación, se combinan los procedimientos administrativos y legislativos, aplicándose estos últimos sólo a los instrumentos de ordenación del territorio generales o básicos, no a los de desarrollo o a los de carácter sectorial. La aprobación por ley autonómica de aquellos viene exigida formalmente por las Leyes de Cataluña (para el plan territorial general), de Navarra (para las directrices de ordenación territorial) y de Baleares (para las directrices de ordenación territorial). En las leyes de las Comunidades de Madrid, del Principado de Asturias y de Canarias, los instrumentos de ordenación del territorio son aprobados por el Gobierno autónomo, lo cual, creo, reduce considerablemente los efectos de la participación político administrativa local que se haya producido, hurtándose al parlamento autónomo la decisión última sobre las "observaciones, propuestas, sugerencias y alternativas" (tal y como enumera y distingue la ley madrileña presentadas (25)).

En este mismo orden de ideas, se echa asimismo en falta en la legislación examinada la previsión, al menos de cara a la elaboración de aquellos instrumentos de ordenación del territorio básicos o fundamentales, de órganos de participación social y administrativa a los que se les encomiende la tarea de informar o deliberar sobre los proyectos que se formulen. La figura prevista en el artículo 131 de la Constitución, en relación con la planificación económica estatal, no ha servido precisamente de inspiración al legislador autonómico en la materia. Sólo pueden encontrarse referencias indirectas al respecto, como la contenida en el artículo 19.2 de la Ley del Principado de Asturias que establece: "El acuerdo del Consejo de Gobierno iniciando el proceso de elaboración de las Directrices, sea cual sea su naturaleza, determinará los órganos, Entidades y administraciones que han de participar en la redacción de las mismas,..."

2. El Contenido de la ordenación del territorio en la legislación autonómica

Junto al tema de su significado, al que hemos intentado aproximarnos, la ordenación del territorio, como competencia autonómica, presenta una segunda cuestión de interés, la de su contenido. ¿Cuáles son los aspectos de la realidad cuya ordenación se proponen? Sin ánimo de extendernos sobre el particular, lo que desbordaría ampliamente los límites del presente trabajo, pueden distinguirse en las leyes autonómicas citadas dos niveles de contenido según su grado de concreción, a los que podría añadirse un tercero, éste sin

(25) En la Ley de la Comunidad Valenciana se prevé un procedimiento de aprobación verdaderamente singular para el Plan de Ordenación del Territorio, correspondiendo su aprobación definitiva al Consejo de Gobierno "previo conocimiento de las Cortes Valencianas" (véase su articulación en el art. 46).

embargo ausente de la ordenación del territorio, tal y como ha sido delimitada hasta ahora por aquellas, pero que, creo, debería formar parte de la misma.

Entre las materias sobre las que deberán formularse determinaciones en los instrumentos de ordenación del territorio, básicos o generales previstos en la legislación autonómica, sobresalen claramente cuatro, que constituyen el "núcleo esencial" de la configuración territorial que se propone: la protección de la naturaleza, la regulación del suelo rústico, la previsión de obras públicas (entendidas en un sentido amplio) y el urbanismo (incluida en general la protección del patrimonio histórico, aunque escasamente citada). Tales determinaciones no sólo deberán formar parte de los instrumentos de ordenación territorial citados, sino que además tienen normalmente delimitados los objetivos y previsiones generales que deben procurar alcanzar. La protección de la naturaleza da origen en algunas leyes autonómicas a instrumentos de ordenación específicos que desarrollarán las previsiones contenidas al respecto en los de carácter general o básico (la Ley de la Comunidad de Madrid regula los planes de ordenación del medio físico, arts. 23 y ss; con el mismo nombre los regula la Ley Foral de Navarra, arts. 9 y ss. y como planes de ordenación del medio natural están previstos en la Ley de la Comunidad de Baleares, arts. 26 y ss.) (26). La regulación del suelo rústico en cuanto a su régimen de destino y aprovechamiento, independientemente de sus valores ambientales o naturales, está contemplada con fórmulas generales como las previstas en el artículo 5.a) de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña o en el artículo 6.e) de la Ley del Principado de Asturias, y algunas otras más específicas, como la contenida en la Ley de la Comunidad Valenciana, que dedica gran parte del capítulo IV a la regulación del régimen del suelo, estableciéndose diversas determinaciones de carácter obligatorio en orden a la protección y preservación del medio ambiente rural y paisajístico (art. 63 a 80). Por su parte, la previsión de obras públicas aparece normalmente centrada en el señalamiento de los criterios para su localización y ejecución. En cuanto a las previsiones en materia urbanística, las Leyes autonómicas se preocupan especialmente de fijar las relaciones que los planes de urbanismo mantienen con los instrumentos de ordenación territorial (arts. 11.4 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña, 4 de la Ley Foral de Navarra, y 27 y 62 de la Ley de la Comunidad Valenciana, entre otras), que son, en general, de adaptación de aquellos a estos últimos, o de elaboración de los mismos de acuerdo con sus determinaciones. En algunas Leyes, no obstante, se prevén nuevos instrumentos de ordenación urbanística, como sucede con las Normas Urbanísticas Regionales de Navarra, aprobadas por la Ley Foral de 10 de Abril de 1987, con las normas urbanísticas comarcales de la misma Comunidad o con los Planes Insulares de Ordenación, previstos en la Ley de Comu-

(26) Estas citas hay que completarlas con la legislación autonómica que sectorialmente desarrolla la competencia de las distintas Comunidades en materia de medio ambiente y protección de la naturaleza, a la que no nos referimos en el presente trabajo.

nidad de Canarias, que pueden clasificar y reclasificar suelo rústico (art. 4). En otras, los planes de urbanismo pueden desarrollar directamente las determinaciones que al respecto continen los instrumentos generales de ordenación del territorio (art. 6 de la Ley de la Comunidad de Madrid).

Aparecen asimismo formando parte del contenido de la ordenación del territorio una serie de determinaciones formuladas en la legislación autonómica de forma abstracta e imprecisa, citadas como aspectos de la realidad autonómica que han de ser tenidos en cuenta, mas sin llegar a concretar los objetivos perseguidos o los criterios en base a los cuales deban, en su caso, formularse previsiones. Así ocurre con las referencias a la población (con excepción de la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña), al desarrollo económico, a la vivienda y a posibles actuaciones supramunicipales.

El estudio de la población, estática y dinámicamente, su repercusión en la formulación de núcleos, en la evolución de las ciudades y centros urbanos, su carácter condicionante del establecimiento de todo tipo de equipamientos y servicios o de la formulación de previsiones de desarrollo económico, etc., son cuestiones todas ellas que quedan diluidas en declaraciones genéricas. La población se cita normalmente como problema a diagnosticar. Sólo la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña ofrece suficiente nivel de concreción para que el intérprete pueda deducir en qué medida la población es asumida como elemento de la ordenación territorial. Su artículo 5.1.b) establece como determinación del Plan Territorial General "*La indicación de los núcleos de población que, por su características, habrán de ejercer una función impulsora y reequilibradora*", a cuyos efectos el artículo 7 los diferencia de acuerdo con sus peculiaridades de crecimiento, localización, etc. (27).

Consideraciones parecidas pueden mantenerse respecto de las referencias que se efectúan en la legislación autonómica al desarrollo económico. Sin duda, es un objetivo general perseguido en todo caso, a través de fórmulas legales como "mejorar las condiciones de vida de la población y procurar el más eficaz funcionamiento del sistema productivo" o actuando sobre la distribución espacial de las instalaciones productivas, etc., pero sin ulterior concreción en las determinaciones de los distintos instrumentos de ordenación territorial. De nuevo aquí hay que diferenciar la regulación contenida en la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuyo artículo 5.1.a) establece como previsión necesaria del Plan Territorial General la "*definición de las zonas del territorio con características homogéneas por razón del potencial de desarrollo y de la situación socioeconómica*", debiendo distinguirse, al efecto, entre tres tipos de zonas territoriales, las deprimidas, de desarrollo y congestionadas (art. 6) (28). De igual forma, la Ley de la Comunidad Valenciana concreta

(27) El art. 1.e) de la Ley de la Comunidad de Baleares establece un precepto semejante al definir como objetivo general de la ordenación del territorio del archipiélago: *Fijación de los núcleos de población que, por sus características y posibilidades hayan de constituirse en cabeceras comarcales, impulsoras del desarrollo socioeconómico de una zona.*

(28) Ténganse en cuenta las determinaciones que el art. 13.f) de la Ley asigna a los Planes Territoriales Parciales.

dentro de las determinaciones del Plan de Ordenación del Territorio, las referidas específicamente al desarrollo económico, que vincularán a los Programas Económicos Valencianos que se aprueben (art. 7°, apartados 6, 7, 8 y 16, especialmente, y 8°). Por su parte el Programa de Ordenación del Territorio tiene entre sus misiones la de integrar los objetivos de la ordenación territorial con la programación económica (art. 23).

La vivienda aparece de forma específica dentro de las determinaciones obligatorias de los instrumentos de ordenación territorial en la Ley de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 9.k) establece: "*Criterios para la financiación y localización de viviendas, según su uso y destino, y en especial, las previstas como Viviendas de Protección Oficial o de promoción pública directa a las que se incorporen programas de rehabilitación, tomando en consideración las previsiones que en este orden se contengan en los Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento y Planes que los desarrollen*" (29).

Con la expresión actuaciones supramunicipales se alude a aquellos aspectos o elementos de la ordenación del territorio de índole o ámbito no regional (subregional los denominan algunas leyes), comprensiva de intereses propios municipales, cuya ordenación excede de la propia capacidad municipal. La Ley de la Comunidad de Madrid hace referencia a estas actuaciones en su artículo 3.g). En las restantes leyes autonómicas examinadas, la supramunicipalidad está considerada como un mero ámbito territorial de previsión o de actuación autonómica (30).

Por último, están ausentes de las determinaciones y previsiones propias de la ordenación del territorio, tal y como se deriva de las distintas leyes autonómicas, referencias concretas a la organización administrativa del territorio autonómico, tanto por lo que se refiere a las estructuras desconcentradas de la administración regional, como a las de las administraciones locales, lo cual en cierta forma es sorprendente si se tiene en cuenta que se trata de materias de competencia plena de las Comunidades Autónomas. Previsiones relativas a la configuración de la planta administrativa local (alteración de términos, fusión y supresión de municipios, constitución de mancomunidades u otras entidades asociativas, etc) están ausentes de la legislación citada. Puede que en la mayoría de los casos existan razones suficientes para explicar esta ausencia (el carácter uniprovincial de algunas Comunidades Autónomas, la insularidad de otras o el valor político y singular de la comarca en Cataluña, que demanda un tratamiento diferenciado), lo que no impide

(29) Otras determinaciones sobre la materia, aunque menos desarrolladas en la Ley del Principado de Asturias, art. 6.b).

(30) Con la excepción, en parte, de las directrices subregionales de ordenación del territorio previstas en la Ley del Principado de Asturias a tenor de lo dispuesto en su art. 6.c). La Ley de la Comunidad Valenciana atribuye la definición y ordenación de las actuaciones supramunicipales específicamente a los Planes de Acción Territorial de carácter integrado (art. 16 a)).

reconocer que estamos ante un hecho anómalo que merece reflexión (31). Tampoco existen referencias concretas a los problemas de implantación y distribución territorial de los servicios públicos, lo que en un ámbito de actuación como el provincial o el insular (al que responden la mayoría de las Comunidades Autónomas a que nos referimos) tiene difícil explicación. La ausencia de previsiones o de criterios sobre la localización territorial de dichos servicios, sobre sus niveles de prestación, sobre su jerarquización en distintos niveles de gestión o sobre su coordinación con los de otras Administraciones no puede justificarse, aunque algunas de ellas estén contenidas implícitamente en determinaciones más amplias recogidas por las Leyes autonómicas expresamente.

3. Los Instrumentos de Ordenación Territorial

Para finalizar el examen de la legislación autonómica sobre ordenación del territorio, una breve referencia a los instrumentos previstos para llevarla a la práctica. La primera característica a destacar es que la tipología existente, salvo diferencias semánticas, es bastante homogénea. Es común la existencia de un instrumento de ordenación general o básico (en el que ha hecho fortuna a partir de la Ley de la Comunidad de Madrid la denominación de Directrices de Ordenación Territorial), de instrumentos de desarrollo parcial (territorialmente delimitados) de sus previsiones, complementados por los de carácter sectorial (sin límites territoriales específicos) y por los de carácter especial (referidos a la protección de las características naturales del territorio). Eventualmente, existen referencias concretas a que determinadas previsiones contenidas en todos o algunos de los instrumentos citados puedan ser desarrolladas o aplicadas por los planes urbanísticos (32).

La relativa complejidad de un sistema de planeamiento como el descrito lleva aparejado un régimen de aplicación ciertamente difícil, en la que serán frecuentes las interferencias y desajustes entre planes, previsiones y objetivos, mucho más cuando algunas leyes permiten que los planes de segundo nivel puedan modificarse entre sí. Tal ocurre en el caso de la Ley de la Comunidad de Baleares con los Planes Territoriales Parciales, los Directores Sectoriales y los de Ordenación del Medio Natural (arts. 18, 23 y 28). En otros casos, la ley autonómica no precisa las relaciones que mantienen entre sí los planes de segundo nivel, como el caso de la Ley del Principado de Asturias, en relación con los Planes de Ordenación Territorial Sectoriales respecto de los no secto-

(31) Vid. sobre las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con el problema que se suscita en el texto a PAREJO ALFONSO L. *Garantía Institucional y Autonomía Local*, Ed. IEAL, Madrid 1981, págs. 59 y ss. y ESCRIBANO COLLADO P. *La configuración del ordenamiento y de la planta de la administración local española* Rev. de Ets. Regionales, 2ª época, núm. 18, págs. 49 y ss.

(32) El supuesto de los Planes Insulares de Ordenación previstos en la Ley de la Comunidad de Canarias no se atiene al planteamiento descrito. Se trata de un único tipo de plan que deberá ser desarrollado en algunas de sus previsiones por los planes urbanísticos.

riales. En los demás casos, los planes o instrumentos de desarrollo han de adaptarse a las previsiones del general existente, aunque en el supuesto de los Programas Coordinados de Actuación de Madrid su relación con las Directrices Generales no está asegurada (33). Mayores desajustes prácticos planteará el que la administración autonómica no ponga en funcionamiento el sistema de ordenación del territorio previsto, o lo haga parcialmente, limitándose, por ejemplo, a la planificación sectorial o especial.

4. Las Competencias autonómicas sobre la ordenación del litoral

La mayoría de las Comunidades Autónomas con territorio marítimo asumen de forma diferenciada en sus Estatutos, como ya quedó señalado, competencias sobre la ordenación del litoral. En principio y pese a las declaraciones estatutarias, es preciso suponer incluida dicha ordenación dentro del ámbito de la más amplia de ordenación del territorio, por lo que tales previsiones estatutarias persiguen ante todo contrarrestar la declaración constitucional del artículo 132.2 que atribuye a la titularidad estatal en régimen de dominio público "*La zona maritimoterrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental*", reservándose de forma concreta y específica su ordenación como un elemento más del territorio autonómico y en conexión con los restantes.

Pese a la reserva inequívoca de competencias que se contiene en los Estatutos de Autonomía sobre la materia, la ordenación del litoral en sí misma presenta no pocos problemas de convivencia con las competencias estatales derivadas de la titularidad del dominio público maritimoterrestre, así como con las que de forma específica le atribuye el artículo 149.1 sobre determinados bienes incluidos en aquél e, incluso, con otros títulos competenciales autonómicos que guardan importantes conexiones con aquella (urbanismo, turismo, acuicultura y pesca, etc.). Tales problemas quedan lejos de estar resueltos en la actualidad, aunque existen ya algunas pautas jurisprudenciales orientadoras al respecto.

De una parte, hay que recordar la doctrina avanzada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 77/1984, de 3 de Julio (34), dictada en relación con el conflicto positivo de competencia, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno Vasco, en relación con el Proyecto General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca, que incluía la determinación de la infraestructura viaria, quedando afectada por la misma una porción de la zona del puerto de Bilbao. En este conflicto los títulos competenciales enfrentados fueron los contenidos en el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (que incluye la ordenación del territorio, la ordenación

(33) LOPEZ RAMON F. *La Ordenación Territorial... rit.*, págs. 439 y ss.

(34) Se sigue en el texto la edición del B.J.C. núm. 39 (1984), págs. 985 y ss.

del litoral y el urbanismo) y el correspondiente al Estado en materia de puertos de interés general (art. 149.1.20 de la Constitución). Lo que interesa destacar ahora de la doctrina constitucional son los siguientes tres aspectos:

a) El Tribunal Constitucional reitera su criterio de que sobre un mismo espacio físico pueden concurrir diversas competencias, siempre que éstas tengan distinto objeto jurídico. Así ocurre con la zona maritimoterrestre, en general, y con los puertos, en particular, y la ordenación del territorio, la ordenación del litoral y el urbanismo. La competencia estatal sobre puertos de interés general comprende "la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo"; la autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo, "la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial" (F.J. 2°).

b) La condición de dominio público estatal de los puertos de interés general no constituye un criterio delimitador de competencias ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, por lo que dicho criterio no sirve para "aislar una porción del territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten" (F.J.3°).

c) "No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia es posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respecto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente" (F.J.3°).

Con posterioridad a esta importante doctrina jurisprudencial, la Ley de Costas de 28 de Julio de 1988 intenta establecer un régimen de la zona maritimoterrestre en el que figuren delimitadas las competencias estatales derivadas de su naturaleza demanial y las concurrentes autonómicas sobre la ordenación del litoral. En términos generales, y sin intentar en estos momentos ofrecer un planteamiento definitivo sobre la cuestión, lo que excede de estas páginas, puede decirse que la regulación legal y la delimitación de la competencia estatal que en ella se contiene, pretenden girar en torno a dos principios fundamentales: el de protección de las costas y el de definición y control de su utilización (art. 2°). Aunque este enfoque se atiene claramente a las exigencias que se derivan del carácter demanial de los bienes, la concepción legal de lo que ha de entenderse y de lo que comprende el concepto de protección del dominio público maritimoterrestre, así como el de su régimen de utilización, parece que en diversos preceptos desborda los límites propios de la competencia estatal, para afectar a las de las Comunidades Autó-

nomas (35). Partiendo de un sentido amplio de la protección del dominio, como competencia estatal, la ley establece al respecto normas de directa aplicación en todo caso y reconoce al Estado la posibilidad para desarrollarlas y ampliarlas (arts. 20, 21.3 y 22.1). Especial relevancia tiene, en la materia, la definición de la "servidumbre de protección" y de su régimen jurídico (arts. 23 a 26), que limita profundamente las competencias autonómicas de ordenación del litoral, sobretodo si se las pone en conexión con los artículos 30, 32 y 34. En esta misma línea de derivación de competencias en favor del Estado, el artículo 110 hace una amplia y comprensiva enumeración de facultades estatales, algunas de las cuales, por la amplitud con que están definidas, pueden sin duda afectar a las que ostentan las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del litoral (especialmente, los apartados b), c), f) y g), éste último de acuerdo con el desarrollo que efectúa del mismo el art. 111).

Junto a los problemas de delimitación competencial, la Ley ha asumido definitivamente la vía de la cooperación interadministrativa para superar aquellos conflictos que se produzcan entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, con ocasión del ejercicio de competencias en las que concurren intereses propios de los tres niveles territoriales. Así, pueden destacarse sus artículos 22.2 y 117, que remiten a ulteriores negociaciones y acuerdos la superación de aquellos, una vez planteados formalmente entre las partes.

En la legislación autonómica, la ordenación del litoral constituye normalmente un elemento propio de la ordenación del territorio, por lo que los instrumentos previstos en la misma recogen entre sus determinaciones pronunciamientos al respecto (36). Destaca, no obstante, por su singularidad, la Ley de la Región de Murcia de 23 de Abril de 1987, de Protección y Armonización de Usos del Mar Menor. Se trata de una ley importante, tanto en sus objetivos como en sus determinaciones, que como se verá enseguida plantea un problema grave de articulación con la vigente Ley de Costas, pese a que aquella no se encuentra recurrida por el Estado ante el Tribunal Constitucional.

La Ley de la Región de Murcia plantea como objetivo principal y prioritario de la ordenación que regula, el de la protección de los valores naturales de la zona del Mar Menor, a los que supedita los demás usos posibles de la misma (art. 3). No obstante, se distinguen distintos instrumentos de ordenación según los objetivos parciales que se desean obtener. En el vértice, se sitúan las Directrices de Ordenación Territorial, aprobadas por el Consejo de

(35) Son mayoría las Comunidades Autónomas con litoral que han recurrido ante el Tribunal Constitucional diversos artículos de la Ley de Costas. Vid. al respecto las providencias de éste que se publican en los BOE de 18 y 19 de Noviembre de 1988.

(36) Especialmente en el caso de los Planes Insulares de Ordenación de la Ley de la Comunidad de Canarias. Vid. su art. 3.e).

Gobierno, que habrán de pronunciarse sobre cuestiones tales como los principios que habrán de presidir la fijación de destino del suelo afectado, las medidas de protección de los valores naturales de la zona, las normas que regulen los asentamientos urbanísticos, la localización de infraestructuras, etc., determinaciones que serán desarrolladas, en su caso, por Planes Parciales. Los Planes de Saneamiento y los de Armonización de Usos persiguen fundamentalmente la definición de actuaciones relativas a la corrección de los vertidos que se producen en el Mar, creando una adecuada infraestructura sanitaria al respecto; así como a la protección de los recursos naturales, de la riqueza piscícola, mediante la ordenación de los cultivos marinos y la reglamentación de la pesca. Por último, los Planes de Ordenación y Protección del Litoral se proponen la definición de los usos y actividades a que podrá destinarse el suelo, la protección de la línea de costa, la regulación de la instalación y conservación de balnearios, la ordenación de las playas, puertos e instalaciones deportivas, con especial referencia a los paseos marítimos, etc.

Como puede observarse de este rápido examen de la Ley murciana, hay una notable coincidencia de objetivos y previsiones con la Ley estatal de costas, sobre todo en el capítulo de la protección y definición de los usos de la zona maritimoterrestre, que la Ley estatal parece querer incluir dentro de la competencia exclusiva del Estado.

5. El Urbanismo como elemento integrante de la ordenación del territorio

Como ha podido comprobarse tras el examen de la legislación autonómica en la materia, la ordenación del territorio viene a constituir un ordenamiento superior de la acción urbanística contemplada en su conjunto. Compete a aquella, pues, la fijación previa de una serie de determinaciones que regirán la elaboración de los distintos instrumentos urbanísticos y que condicionarán sus propios contenidos. En cierta forma, la ordenación del territorio fija la política urbanística, coordinando las distintas actuaciones a nivel de núcleo de población y definiendo los intereses generales autonómicos (supramunicipales) referidos a una ordenación homogénea para todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Algunas de las Leyes examinadas destacan esta relación previendo que los planes de urbanismo desarrollen en su propio ámbito territorial las previsiones y determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación territorial.

Aunque se trata de un subsector de la ordenación del territorio, el urbanismo constituye una materia diferenciada de aquella a los efectos de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la que ambas instancias son titulares de intereses públicos concurrentes. En esta concurrencia a las Comunidades Autónomas corresponde la competencia genérica, al Estado el ejercicio de títulos competenciales específicos, que pueden

condicionar dicha ordenación, y a los Municipios, en los términos de la legislación local, las competencias de gestión administrativa. La competencia autonómica sobre el urbanismo se identifica por su carácter pleno abarcando, pues, competencias de orden normativo, de dirección y control. Así están asumidas en la totalidad de los Estatutos de Autonomía, permitiendo a las distintas Comunidades Autónomas configurar su propio ordenamiento urbanístico, así como definir las directrices y previsiones generales a través de las cuales el urbanismo local debe discurrir. Sobre esta cuestión existe total unanimidad en las Leyes autonómicas que modifican los planteamientos generales de la Ley del Suelo (37), así como en los acuerdos de transferencias de funciones y servicios del Estado en la materia.

La concurrencia estatal se produce a través del ejercicio de títulos competenciales sectoriales que inciden tanto en el ejercicio de las competencias autonómicas como en el de las municipales. A este respecto el Tribunal Constitucional ha venido manteniendo el carácter concurrente de dichos títulos con los propios de las Comunidades Autónomas, lo que implica la existencia de una garantía para el ejercicio de unos y otros y la necesidad de arbitrar mecanismos o procedimientos de superación de conflictos. Ya vimos, más atrás, algunos de estos en el marco de la ordenación del territorio. En el ámbito del urbanismo permanece el previsto en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo, sobre el que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en su Sentencia 56/1986, de 13 de Mayo, en el sentido de que, mediando las razones de urgencia o de excepcional interés público a que se refiere el precepto, las facultades en él contenidas podrán ser ejercidas por el Estado "en cuanto lo haga en uso de una competencia exclusiva a él atribuida... de forma que sólo acudiendo a lo preceptuado en dicho artículo sea posible el ejercicio de las referidas competencias" (38).

(37) Vid. especialmente las Leyes de la Comunidad Autónoma de Cataluña de 9 de Enero de 1984, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña, y de 4 de abril de 1987, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa; la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia de 22 de Agosto de 1985, de Adaptación de la del Suelo a Galicia y las Leyes de la Comunidad Autónoma de Canarias de 7 de Abril de 1987, sobre Ordenación Urbanística del suelo rústico y sobre Sistemas de Actuación de Urbanización Diferida. Pueden verse, en la materia, los siguientes trabajos: RICO LENZA J. *Comentarios a la Ley de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia* Rev. de Der. Urbanístico núm. 102 (1987), págs. 71 y ss.; SUÑE LLINAS E. *Comunidades Autónomas y Urbanismo: situación actual y perspectivas*, Rev. Der. Urbanístico núm. 106 (1988), págs. 85 y ss.; PEGMAN GAVIN I. *Limites contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de orden del Territorio y Urbanismo* Rev. de Der. Urbanístico núm. 107 (1988), págs. 63 y ss.; RODRIGUEZ ARANA J.F. *La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: Los Planes insulares canarios de ordenación*, Rev. de Der. Urbanístico núm. 109 (1988), págs. 85 y ss.

(38) Vid. su F.J. 3º (se produce del BJC núm. 62, pág. 731). Sobre el particular GOMEZ FERRER R. ha destacado que en el supuesto contemplado "el Tribunal no extrae, a mi juicio, las últimas consecuencias de su propia doctrina, lo que da lugar a que se produzca una aparente contradicción formal (admisión primero de que la Comunidad Autónoma ha asumido la totalidad de las competencias urbanísticas, incluidas las del artículo 180.2, y matización posterior en sentido contrario respecto a determinados supuestos). Esta aparente contradicción se produce al no señalar que la norma del art. 180.2 de la L.S. no es propiamente una norma urbanística aunque tenga un reflejo en el orden urbanístico sino una norma que viene a fijar el procedimiento para solucionar el conflicto entre la consecución de dos fines de interés general..." *Legislación en materia de Urbanismo: competencia de la Comunidad y novedades más significativas* en Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid... cit. pág. 459 y 460.

En cuanto, por último, a la competencia municipal conviene recordar que atribuida con carácter uniforme por el artículo 25.2.d) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, abarcando la "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanísticas", corresponde a la Ley autonómica la determinación de las competencias que en tales ámbitos corresponderá a los Municipios, pudiendo en consecuencia redefinirlas respecto de las que se continen en la Legislación del suelo en vigor. Sobre el particular, está por hacer una valoración general de la legislación autonómica existente, lo que no impide detectar la tendencia a un reforzamiento o, cuando no, agravamiento de los controles de tutela que venía ejerciendo el Estado. Se aprecian en la legislación catalana (39), navarra (40) y madrileña (41).

III. LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DE ANDALUCIA

Unas breves reflexiones, para finalizar, sobre el desarrollo que presenta la competencia sobre ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Tema sobre el que desde las páginas de esta Revista tendremos que volver más adelante.

Asumida como competencia plena en el artículo 13.8 del Estatuto, la Comunidad Autónoma recibió del Estado los correspondientes trasposos de funciones y servicios por los RRDD 2802/1983, de 25 de Agosto, en materia de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 2803/1983, de 25 de Agosto, en materia de Ordenación del Litoral y Vertidos al mar, 3431/1983, de 28 de Diciembre, en materia de Vivienda, y 1139/1984, de 8 de Junio, sobre Valoración Definitiva, Ampliación y Adaptación de los trasposos en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, como más significativos, siendo asignados a la Consejería de Política Territorial, en la actualidad Consejería de Obras Públicas y Urbanismo, a la que están atribuidas las competencias administrativas en materia de ordenación territorial. Dentro de la misma, y de acuerdo con lo dispuesto en sus normas orgánicas (Decreto 279/1986, de 8 de octubre), son el Centro de Estudios Territoriales y Urbanos (art. 10º) y la Dirección General de Urbanismo (art. 5º), los órganos que asumen la gestión de dichas competencias, sin perjuicio de las que con carácter decisorio corresponden al Consejero y al Consejo de Gobierno,

(39) Art. 9.1.e), párrafo 2º y f) de la Ley de 9 de Enero de 1984, declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de Noviembre de 1988, en cuanto viola el contenido esencial de la Autonomía Local.

(40) Vid. los arts. 26, último párrafo y 32 a 34 de la Ley de 11 de Noviembre de 1986 de ordenación del territorio.

(41) Vid. por todos, a GOMEZ FERRER R. *Legislación en materia de Urbanismo...* cit. passim.

y de las que están atribuidas con carácter consultivo a la Comisión de Urbanismo de Andalucía (42).

El desarrollo normativo realizado hasta ahora por nuestra Comunidad Autónoma en el ámbito de la ordenación del territorio es ciertamente escaso. No se han definido aún los instrumentos de política territorial, a través de los cuales se concretarán las distintas opciones sobre ordenación del territorio, así como las relaciones entre los diversos niveles de planeamiento existentes, o las fórmulas de integración de las diferentes políticas sectoriales. En ausencia de tales instrumentos, es difícil hablar de que en nuestra Comunidad Autónoma exista una política de ordenación territorial, dejando a salvo determinadas previsiones o actuaciones aisladas, de mayor o menor amplitud, y de marcado carácter sectorial (en el ámbito de la conservación del suelo rústico forestal, o de espacios naturales) (43). Otras actuaciones aparecen claramente descolgadas de cualquier previsión de ordenación territorial, como la vivienda o los equipamientos locales o comunitarios, de carácter municipal o supramunicipal. Igual afirmación cabe hacer respecto de las grandes infraestructuras a cargo de la Comunidad Autónoma. Sorprende, por ejemplo, que la Ley de Puertos Deportivos sea básicamente una ley concesional, con escasísimas referencias a la ordenación del litoral, competencia plena de la Comunidad Autónoma. En cuanto al Urbanismo, se mantiene el mismo planteamiento heredado de la legislación del suelo estatal, como una actividad de urbanización centrada en los núcleos de población y desligada de su entorno, sin conexión con las restantes actuaciones públicas y privadas que se desarrollan sobre el territorio.

En este contexto, por Decreto 76/1985, de 3 de Abril (BOJA núm. 45, de 10 de Mayo), se autorizó la formulación de unas directrices regionales del litoral de Andalucía, cuya aprobación se ha producido recientemente por D. 118/1990, de 17 de Abril (BOJA núm. 40, de 18 de Mayo). No se éste el momento para entrar a valorar a fondo este documento, cuya parte "normativa" (Disposiciones, en la terminología de la exposición de motivos del Decreto) no ha sido publicada oficialmente. No obstante, sí conviene, en consonancia con lo hasta ahora dicho, tratar de analizar el significado y alcance de tales directrices, aunque de forma provisional y somera.

(42) Otros Organismos como las Direcciones Generales de Transportes, de Carreteras o la Empresa Pública de Suelo de Andalucía (EPSA), que ejercen funciones en materia de carreteras, de puertos y en relación con la ejecución del planeamiento urbanístico, sólo pueden ser citados en cuanto gestionan actuaciones sectoriales que forman parte de la ordenación del territorio, sin asumir competencias específicas en el ejercicio de ésta.

(43) En esta línea, los Planes Especiales de Protección del Medio Físico aprobados para las Provincias de Cádiz, Córdoba, Huelva, Jaén, Sevilla y Almería (BOJA núm. 75, de 1 de Agosto de 1986). También puede citarse el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de Abril de 1989 (BOJA núm. 36, de 9 de Mayo), sobre elaboración del Atlas de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En principio, las directrices aprobadas no responden a un modelo de planeamiento o de previsiones generales de ordenación territorial que hayan sido previamente definidos, de forma que tengan determinado su contenido y sus relaciones con otros instrumentos de planificación territorial. Estamos, pues, ante una figura atípica de ordenación territorial, si éste es verdaderamente su cometido. Asimismo, y desde un punto de vista jurídico, la figura de las directrices aprobadas no está regulada como tal en ninguna norma, ni estatal ni autonómica, por lo que no deja de plantear serias dudas los posibles efectos de dichas directrices sobre otras figuras de planeamiento, reguladas en la legislación vigente, y sobre las actuaciones sectoriales procedentes de otras Administraciones públicas. No obstante, en la exposición de motivos del Decreto 118/1990 se señala expresamente que las directrices aprobadas tienen como finalidad constituir el "marco de referencia para el desarrollo de las políticas sectoriales y el planeamiento urbanístico que sobre él se efectúe", concretando a continuación que las mismas "participan del carácter de los actos preparatorios" a que se refiere el artículo 28 de la Ley del Suelo.

De ambas precisiones podemos deducir que las directrices aprobadas constituyen previsiones de la Administración "superior" en materia de "tutela urbanística", que deben contener criterios de ordenación en relación con el planeamiento urbanístico que afecte al litoral andaluz, anticipando de forma general las líneas fundamentales por las que discurrirá la función de control que la Junta de Andalucía tiene encomendada en relación con el mismo, pero sin que aquellas puedan llegar a "imponerse" en la elaboración de la planificación urbanística, lo que viene excluido por el valor jurídico que a los actos preparatorios le atribuye el art. 28 de la Ley del Suelo.

Una función diferente y mucho más precisa deberán cumplir las directrices aprobadas en relación con las políticas sectoriales que desarrolle la propia Administración Autonómica. En relación con las mismas, las directrices regionales del litoral no deben limitarse a constituir un mero marco de referencia, sino un instrumento de coordinación y de integración de todas ellas. El término elegido para denominarlas así lo impone, y el procedimiento seguido en su elaboración y su aprobación por el órgano superior administrativo autonómico lo corroboran. Por tanto, en la esfera propia de la Administración autonómica tales directrices no deben limitarse a ser exclusivamente un documento de estudio y análisis de la realidad del litoral andaluz y de la necesidad de su ordenación, sino un primer elemento de racionalización de las diversas actuaciones que sobre el territorio desarrollan sus órganos.

Parecidas consideraciones pueden efectuarse respecto de las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de Marzo de 1990 (BOJA núm. 40, de 18 de Mayo). Aunque tampoco se han publicado con el Acuerdo de aprobación, cabe deducir que estarán en la línea de las directrices regionales del litoral,

esto es, la de constituir criterios de ordenación en forma de objetivos, propuestas, etc. a instrumentar, en su caso, por los distintos órganos de la Administración Autonómica en sus actuaciones sectoriales. En este sentido se manifiesta la exposición de motivos del Acuerdo citado al señalar que:

"Asumidas por la Administración Andaluza como documento de directrices y de criterios generales para la ordenación del territorio a escala regional, las Bases para la Ordenación del Territorio permitirán aumentar la coherencia de las diversas actuaciones departamentales, al tiempo que avanza el proceso de planificación territorial relativo a toda la Comunidad Autónoma".

En definitiva, es probable que nos encontremos ante dos documentos de ordenación territorial de una importancia relevante en cuanto a su contenido y a las previsiones que contienen. Resulta por ello sumamente prioritario que nuestra Comunidad Autónoma se dote de una norma que dé coherencia y sistema a la diversidad de actuaciones de planificación territorial que tiene asumidas. Mas una norma operativa, realista, que huya de las grandes fórmulas y de los instrumentos más solemnes y complejos, en beneficio de un esquema planificador que ordene, coordine y haga factible su ejecución a través de las distintas instancias administrativas competentes. El momento parece el adecuado, a la vista de la experiencia, un tanto fragmentaria, pero relevante de que dispone la Administración Autonómica.