

4. EN BUSCA DE UN AMBITO PARA LA ORDENACION DEL TERRITORIO POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Fernando López Ramón

1. Planteamiento del problema

Desde el año 1983, salvadas algunas precauciones iniciales, prácticamente todas las Comunidades Autónomas han ido aprobando, o están a punto de aprobar, Leyes reguladoras de la función pública de ordenación del territorio, en legítimo uso de la competencia exclusiva que asumieron todos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con lo permitido en el art. 148.1.3 Const.¹

Por lo general, los contenidos de esas Leyes se corresponden con el título; de manera que regulan detalladamente complejos instrumentos de planeamiento y programación al objeto de ordenar nada más y nada menos que el territorio de la Comunidad Autónoma; es decir, cuantos usos y actividades son susceptibles de producirse en ese territorio; o sea, todo.² Sucede que esa legislación autonómica se ha adherido con entusiasmo a la teoría de la gran ordenación del territorio, concibiéndola como una función pública vinculada a la ordenación de la economía y condicionante de las ordenaciones urbanísticas y sectoriales que, mediante una planificación

1. Ley Catalana de Política Territorial de 21 noviembre 1983, Ley Madrileña sobre Ordenación Territorial de 30 mayo 1984, Ley Navarra de Ordenación del Territorio de 11 noviembre 1986, Ley Canaria de Planes Insulares de Ordenación de 13 marzo 1987, Ley Asturiana de Coordinación y Ordenación Territorial de 30 marzo 1987, Ley Balear de Ordenación Territorial de 1 abril 1987, Ley Valenciana de Ordenación del Territorio de 7 julio 1989, Ley Vasca de Ordenación del Territorio de 31 mayo 1990, Ley Cántabra de Ordenación del Territorio de 30 marzo 1990, Ley Aragonesa de Ordenación del Territorio de 24 noviembre 1992.

2. La magnitud de la ordenación del territorio puede comprobarse, p. ej., en el *Avance de Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*, Vitoria, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, mayo 1992. Comienza definiéndose el modelo territorial (sistema de ciudades, medio físico y sistema productivo), con delimitación de áreas para el desarrollo de la ordenación territorial y perfilando estrategias en relación con las diferentes áreas para corregir los desequilibrios territoriales. A partir de ahí, van fijándose orientaciones para la ordenación urbana y la estructuración territorial (suelo residencial e industrial, segunda residencia, recursos turísticos, vivienda, renovación urbana, rehabilitación de cascos históricos, áreas de esparcimiento, paisaje industrial), la ordenación del medio físico (protección del paisaje, áreas forestales, agrícolas y ganaderas, suelo, fauna, aguas, litoral, minería, residuos), el sistema de equipamientos (educativo, sanitario, judicial, administrativo, comercial, cultural, deportivo), las infraestructuras básicas (transporte y comunicaciones, que comprenden ferrocarriles, carreteras, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y transporte colectivo, agua, energía, residuos sólidos y otros aspectos).

integral, trata de corregir los desequilibrios territoriales con el fin último de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La puesta en práctica de esa teoría, legislativamente asumida, conlleva enormes dificultades, debiendo destacarse aquí la barrera que supone el necesario respeto a las competencias del Estado: sean las competencias referidas a concretas obras públicas, sean las derivadas de títulos expansivos como la planificación económica y la protección del medio ambiente. Ni siquiera hay razones que autoricen a excluir la legitimidad de una ordenación del territorio nacional como competencia estatal. En esa situación, el inicial entusiasmo autonómico puede enfriarse o transformarse en perplejidad y desazón.

Hay, no obstante, un mecanismo de huida hacia adelante proporcionado, al igual que la misma teoría sobre la ordenación territorial, por la doctrina. Ese mecanismo se llama la cooperación. Cooperación, mediante vistosas fórmulas orgánicas y procedimentales, entre el Estado planificador de la economía, las Comunidades Autónomas ordenadoras del territorio y los Municipios competentes en materia urbanística.

La experiencia cooperadora no parece, sin embargo, solucionar todos los problemas. De ahí que se plantee en este trabajo la búsqueda de un espacio alternativo para el adecuado desarrollo de la ordenación territorial por las Comunidades Autónomas. Vayamos por partes.

2. La adhesión autonómica a la teoría de la gran ordenación territorial

La ordenación del territorio en la experiencia española preconstitucional ha sido, ante todo, una teoría; una elaboración doctrinal nutrida del estudio de experiencias extranjeras, singularmente de la francesa.³ El Derecho

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

Sobre la experiencia francesa, véase el libro del citado FEAL LAGO, *La política francesa de ordenación del territorio en la última década*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1970. El interés por la política francesa de ordenación territorial se refleja en la publicación de traducciones de estudios franceses por editoriales públicas: la SGT de Presidencia del Gobierno editó el *Primer Informe de la Comisión Nacional francesa de Ordenación del Territorio*, Madrid, 1965; el IEAL acogió en sus colecciones obras de prestigiosos geógrafos relacionadas con la ordenación del territorio, como pueden ser las de Jacques JUNG, *La ordenación del espacio rural*, trad. esp. de E. Grilló, Madrid, 1972 y Jean LABASSE, *La organización del espacio. Elementos de Geografía aplicada*, trad. esp. de A. Alvarez Fralle, Madrid, 1973. Véase también Antonio RISCO SALANOVA, *Regionalismo y planificación: la experiencia francesa*, en AA.VV., *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, Alfaguara, 1973, t. III, pp. 19 ss.

comparado constituyó, así, el punto de referencia para los primeros planteamientos doctrinales relativos a la necesidad de desarrollar la función ordenadora del territorio en España.⁴

Esos planteamientos doctrinales pueden ser considerados como una vía de superar las limitaciones inherentes a la política de planificación del desarrollo regional. Política acogida con la denominación de acción territorial, en la terminología de la planificación del desarrollo, que se tradujo en una pluralidad de mecanismos interventores orientados a corregir los desequilibrios territoriales: los Polos Industriales, las medidas para la descongestión de Areas Saturadas, las Zonas de Preferente Localización Industrial, los Polígonos Industriales, las Grandes Areas de Expansión Industrial, las Sociedades de Desarrollo Regional ... El elemento común a estas intervenciones viene dado por la singular atención prestada a la localización industrial, al entenderse que la generación de nuevas industrias en zonas subdesarrolladas es factor decisivo para corregir desequilibrios territoriales.⁵

Sin embargo, la experiencia de los tres Planes de desarrollo del período 1963-1975 demostró la existencia de desajustes espaciales. Para superarlos se incluyeron instrumentos de ordenación territorial en la legislación urbanística (reforma de 1975), conectando con las teorías del regionalismo urbanístico.⁶

4. Véanse en tal sentido, de nuevo durante el período anterior a la Constitución de 1978, los estudios de Enrique SERRANO GUIRADO, *Planificación territorial, política del suelo y Administración Local*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1963; del mismo autor, *Planificación territorial y planificaciones sectoriales (Consideración especial del sector turístico)*, Madrid, Ministerio de la Vivienda, 1965, en cuyas pp. 39-47 se alaban las excelencias de la planificación territorial omnicompreensiva; también Luis MORELL OCAÑA, *Estructuras locales y ordenación del espacio*, Madrid, IEAL, 1972; José Luis MEILAN GIL, *El territorio, protagonista del desarrollo*, Madrid, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, 1971, sobre todo pp. 78-90 y 101-175; Alfonso PEREZ MORENO, *Urbanismo y desarrollo regional: contenido del nuevo regionalismo*, REDA núm. 8 (1976), pp. 47 ss.; desde planteamientos geográficos, el estudio pionero (dentro de la bibliografía española) de Gonzalo SAENZ DE BURUAGA, *Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia*, Madrid, Guadiana, 1969, relacionado con aplicaciones prácticas pero dotado también de importantes referencias generales.

5. Para el análisis de los objetivos y resultados de la política regional española anterior a la Constitución, sobre todo la correspondiente a los tres Planes de Desarrollo Económico y Social del período 1963-1975, véanse Harry W. RICHARDSON, *Política y planificación del desarrollo regional en España*, trad. esp. de L. Toharia, Madrid, Alianza, 1976 y las diversas colaboraciones reunidas bajo el título «La política regional española a partir de 1940» en AA.VV., *La España de las Autonomías (pasado, presente y futuro)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, t. I, pp. 484-810. Sobre la validez de esa línea política tras la Constitución, véanse Antonio GARCIA ALVAREZ, *Bases para una política de acción territorial*, ET núm. 4 (1981), pp. 73 ss. y Pedro DE MIGUEL GARCIA, *La acción territorial y los desequilibrios regionales*, en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, IEF, 1984, vol. III, pp. 2251 ss.

6. Sobre el regionalismo urbanístico véanse MORELL OCAÑA, *Estructuras locales y ordenación del espacio*, cit., pp. 209 ss.; Pedro LARUMBE BIURRUN, *La región. Aspectos administrativos*, Madrid, Montecorvo, 1973, pp. 175 ss.; Sebastián MARTIN-RETORTILLO y Javier SALAS HERNANDEZ, *El nuevo regionalismo y la llamada regionalización de la planificación económica*, en AA.VV., *Descentralización administrativa y organización política*, cit., t. III, pp. 263 ss.; Luis COSCULLUELA MONTANER, *La región*, en la misma obra, pp. 307 ss.; PEREZ MORENO, *Urbanismo y desarrollo regional*, cit., p. 50; Eduardo GARCIA DE ENTERRIA y Luciano PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2a. ed., Madrid, Civitas, 1981, pp. 56-57.

De esta manera, un Plan Nacional de Ordenación habría de determinar «las grandes directrices de ordenación del territorio, en coordinación con la planificación económica y social» (art. 7 TRLS de 1976), estableciéndose en PDTC «las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que han de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en que han de coordinarse los planes y normas a que afecte», todo ello «de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional» (art. 8.1 TRLS de 1976).

El temprano abandono de la idea de formar un Plan Nacional y el fracaso de los intentos de redactar PDTC en ámbitos regionales no desincentivaron a la doctrina que, tras la aprobación de la Constitución de 1978, ha continuado con sus estudios y exposiciones de Derecho comparado sobre la ordenación del territorio.⁷

La aprobación de la Carta Europea de Ordenación del Territorio en 1982 ha servido para consolidar y ampliar las propuestas doctrinales más ambiciosas, de manera que a la función pública de ordenación del territorio se asigna el magno objetivo de adoptar, como dice la Carta citada, «principios comunes tendentes principalmente a reducir las desigualdades regionales y alcanzar así una mejor concepción general de la utilización y de la organización del espacio, de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida».⁸

Tres elementos sirven para caracterizar a la ordenación del territorio: a) su finalidad consiste en corregir los desequilibrios que provoca el espontáneo crecimiento económico y mejorar así la calidad de vida de los ciudadanos; b) para ello, debe conectar, por arriba, con la política económica; c) por abajo, la ordenación del territorio habría de integrar a las restantes funciones públicas.⁹

7. Véanse las exposiciones de José Manuel SALA ARQUER, *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*, Madrid, INProspectiva, 1980, pp. 8 ss.; Antonio GARCIA ALVAREZ, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, ET núm. 1 (1981), pp. 15 ss.; Enrique ARGULLOL, *Aproximación a las competencias y organización en materia de ordenación territorial en el Derecho comparado*, en su libro, *Estudios de Derecho Urbanístico*, Madrid, IEAL, 1984, pp. 413 ss. También las publicaciones del CEOTMA, *Ordenación del territorio. Normativa general en el Derecho comparado*, Madrid, 1980 y *Ordenación del territorio. Normativa sectorial en el Derecho comparado*, Madrid, 1981.

8. Para los antecedentes de este documento elaborado por el Consejo de Europa, véase Fernando FUENTES BODELON, *El proyecto de Carta Europea de Ordenación del Territorio*, ET núm. 4 (1981), pp. 121 ss.

9. Además de la bibliografía ya citada, ténganse en cuenta, con carácter general, las aportaciones fundamentales de geógrafos como Luis RACIONERO, *Sistema de ciudades y ordenación del territorio*, Madrid, Alianza, 1978; Emiliano SANZ CAÑADA, *La ordenación del territorio y el sistema de ciudades*, ET núm. 1 (1981), pp. 63 ss.; Luisa María FRUTOS MEJIAS, *Conceptualizaciones sobre ordenación del territorio y su aplicación al desarrollo regional de Extremadura*, ET núm. 3 (1981), p. 29 ss.

Para la vinculación de la tutela del medio ambiente, como elemento esencial de la calidad de

Las Comunidades Autónomas se han adherido con entusiasmo a esa teoría de la ordenación del territorio, aunque marginando el aspecto relativo a la conexión con la política económica. La ordenación territorial como una función pública horizontal e integradora. Por dar un ejemplo, en una visión sintética del contenido del largo art. 3 de la Ley Madrileña sobre Ordenación Territorial de 1983, podría decirse que la garantía de una adecuada estructura espacial, para el desarrollo de la política económica, social y cultural, se realiza a través de la definición de las funciones correspondientes a las distintas zonas del territorio, destacando la identificación de las áreas protegibles y los ámbitos supramunicipales de compleja ordenación. A partir de esa fijación de las vocaciones territoriales, debe establecerse el sistema de relaciones entre las diversas zonas, las medidas que inciden en la distribución espacial de las instalaciones productivas, los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección de los recursos naturales, los criterios y prioridades para la programación de los recursos públicos, la localización de estructuras y equipamientos, así como la oferta de localización de actuaciones estatales.¹⁰

Ambicioso diseño que, sin embargo, no deja de contrastar con la continuidad de las líneas políticas cuyas insuficiencias y fracasos determinaron el descubrimiento doctrinal de la ordenación del territorio. Así,

vida, a la ordenación del territorio, véanse Borja CARDELUS, *La planificación ambiental*, DA núm. 170 (1978), pp. 159 ss.; Enrique VELOSO PUIG, *El medio ambiente, fundamento racional de la planificación territorial*, DA núm. 184 (1979), pp. 5 ss. y DA núm. 186 (1980), pp. 5 ss.; Martín BASSOLS COMA, *Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*, RAP núm. 95 (1981), pp. 41 ss.; Rafael DE HEREDIA SCASSO, *La planificación estratégica y la ordenación territorial*, ET núm. 6 (1982), p. 21; diversas colaboraciones en AA.VV., *Ordenación del territorio y medio ambiente*, Oñati, IVAP, 1988.

Sobre la conexión entre la política económica y la ordenación territorial, véase Luciano PAREJO ALFONSO, *La ordenación territorial: un reto para el Estado de las Autonomías*, REALA núm. 226 (1985), pp. 222-223.

En relación con el carácter horizontal e integrador de la ordenación del territorio, véanse Mariano RUJAS LAZARO, *Integración de la planificación física, socioeconómica y ambiental en la provincia de Huelva*, ET núm. 5 (1982), p. 77; Emiliano SANZ CAÑADA, Roque CAGGIANO y Carlos DIAZ DE LIANO, *Planes y políticas de protección del medio físico y gestión de recursos naturales*, ET núm. 5 (1982), pp. 79 ss.; Gonzalo SAENZ DE BURUAGA, *Sentido de la ordenación territorial en la España actual*, ET núm. 7 (1982), pp. 23-24; Juan Carlos TORRES RIESCO, *Propuestas para una política de ordenación del territorio en España*, ET núm. 8 (1982), pp. 47 ss.; Ramón LOSADA, *Notas en torno al «Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbana de la Comunidad Autónoma Vasca»*, RDU núm. 92 (1985), pp. 111 ss.; Luciano PAREJO ALFONSO, *La organización administrativa de la ordenación del territorio*, RDU núm. 105 (1987), pp. 22 ss.; José ALLENDE LANDA, *Política de ordenación del territorio y políticas sectoriales. El caso de la Comunidad Autónoma Vasca*, en AA.VV., *Ordenación del territorio y medio ambiente*, cit., p. 473.

10. Sobre la legislación autonómica de ordenación del territorio, véanse diversas colaboraciones en ET núm. 21 (1986); Fernando LOPEZ RAMON, *La ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid*, en AA.VV., *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Civitas, 1987, pp. 415 ss.; del mismo autor, *Planificación territorial*, RAP núm. 114 (1987), pp. 127 ss.; Jaime RODRIGUEZ ARANA, *La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: los Planes Insulares canarios de ordenación*, RDU núm. 109 (1988), pp. 85 ss.; Francisco Javier ENERIZ OLAECHEA, *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Oñati, IVAP, 1991.

la planificación del desarrollo regional ha continuado a través de los Programas de Desarrollo Regional (art. 8 LFCI, en relación con la política regional CEE) y el regionalismo urbanístico sigue contando con los mecanismos del Plan Nacional de Ordenación y los PDTC (arts. 66 a 69 TRLS de 1992).¹¹

3. La barrera de las competencias estatales

Dentro de las variadas dificultades que la aplicación de la teoría de la gran ordenación del territorio conlleva, el presente estudio se limita a analizar las derivadas de la incidencia de las competencias del Estado.

Sucede simplemente que, a pesar de los términos de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía sobre la competencia en materia de ordenación del territorio, las Comunidades Autónomas no disponen absoluta y libremente de la función ordenadora del territorio, si ésta ha de caracterizarse en términos tan amplios como los expuestos. Desde diversas perspectivas doctrinales se destaca la incidencia que sobre las competencias autonómicas de ordenación territorial tienen algunas competencias del Estado, conforme a la lista del art. 149.1 de la Constitución.¹²

Por una parte, el citado precepto reserva al Estado la competencia sobre determinadas obras públicas de indudable trascendencia territorial: desde las requeridas por la defensa nacional (art. 149.1.4^a) hasta las calificadas de interés general, o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (24^a),

11. Sobre los PDR véanse Fernando FERNANDEZ-CAVADA, *La participación de los distintos niveles de gobierno en la planificación y programación del desarrollo regional*, RDU núm. 74 (1981), pp. 13 ss.; Laureano LAZARO ARAUJO, *Los PDR y la experiencia española de planificación regional entre 1975 y 1985*, ET núm. 21 (1986), pp. 31 ss.; Pere PUIG i BASTARD, *El impacto de los primeros PDR: una valoración preliminar desde la perspectiva económica*, ET núm. 21 (1986), pp. 49 ss.; Juan HERNANDEZ ARMENTEROS y otros, *Una valoración de la coordinación y coherencia de los objetivos de los PDR*, ET núm. 25 (1987), pp. 121 ss.; Eneko LANDABARU, *La política regional comunitaria y la ordenación del territorio europeo*, ET núm. 26 (1988), pp. 21 ss.

En relación con el Plan Nacional de Ordenación previsto en la LS, cabe destacar que lo consideran inconstitucional José GONZALEZ-HABA y Roberto MARTINEZ DIEZ, *Ordenación territorial en una nueva situación*, CT núm. 1 (1980), p. 28.

12. Véanse, entre otros autores, Luis COSCULLUELA MONTANER, *La determinación constitucional de las competencias de las Comunidades Autónomas*, RAP núm. 89 (1979), pp. 14-15; Santiago MUÑOZ MACHADO, *Aspectos jurídicos de la ordenación del sistema económico en la Constitución española de 1978*, en AA.VV., *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, IEE, 1980, p. 354; SALA ARQUER, *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*, cit., pp. 46-51; Laureano LOPEZ RODO, *La ordenación territorial y las Comunidades Autónomas*, ET núm. 3 (1981), pp. 21-22; Enrique ALONSO GARCIA, *Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid*, en AA.VV., *Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana*, Madrid, IEE, 1983, p. 219; Ignacio PEMAN GAVIN, *Límites contenidos en el art. 149.1 de la Constitución a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo*, RDU núm. 107 (1988), p. 64; Rafael GOMEZ-FERRER, *Límites de las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con el estatuto de la propiedad inmueble*, CT núm. 80-2 (1989), p. 17.

pasando por obras específicamente designadas, como los puertos y aeropuertos de interés general (20^a), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad (21^a) o ciertos aprovechamientos hidráulicos (22^a).

Además, el Estado tiene competencia para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13^a), para aprobar la legislación básica sobre protección del medio ambiente (23^a) y para la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español (28^a).

De los anteriores títulos competenciales pertenecientes al Estado derivan importantes condicionamientos para las potestades de ordenación territorial de las Comunidades Autónomas.

Está claro que las competencias estatales sobre determinadas infraestructuras (puertos y aeropuertos de interés general, ciertas obras hidráulicas ...) comprenden la facultad de determinar su localización, sin necesidad de ninguna interpretación extensiva ni de acudir a la doctrina de los poderes implícitos. Resultaría incoherente, p. ej., que el aeropuerto de interés general fuera asunto de competencia estatal sin incluir la posibilidad de su ubicación territorial.

El supuesto problemático es el correspondiente a las restantes competencias materiales del Estado, aquellas competencias que no designan directamente una infraestructura sino un ámbito de actividad, para cuyo ejercicio se precisan servicios, dependencias, equipamientos, infraestructuras. ¿Existe también aquí una facultad de localización?

La STC 56/1986, de 13 mayo parece estimar que la competencia material del Estado comprende siempre una facultad de localización: «competencias —dice la Sentencia— que requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma»; y más concretamente, a propósito de una de esas competencias, afirma que «la Constitución reconoce al Estado competencias exclusivas en materia de seguridad pública (art. 149.1.29^a) ... lo que puede llevar consigo la necesidad de edificar cuarteles o comisarías de policía cuyo emplazamiento o localización no puede ajustarse a las determinaciones de los planes urbanísticos».

En esos términos da la impresión de que se acoge la doctrina de los poderes implícitos que, como señala el voto particular de los magistrados DIEZ PICAZO y RUBIO LLORENTE, «es difícilmente compatible con el sistema de delimitación competencial que resulta de la Constitución y de los Estatutos, que puede quedar aniquilado si se acepta el principio de que la titularidad de una determinada competencia faculta para realizar en otros campos, en materias respecto de las que no se posee facultad alguna, cuantos actos resulten necesarios para el ejercicio de la competencia propia».

Crítica razonable, la del voto particular, aunque lo cierto es que la propia STC 56/1986 apunta otro criterio diferente que permitiría al Estado contar con una facultad de localización de los servicios e infraestructuras correspondientes a materias de su competencia. En efecto, al tratar el caso de los edificios de aduanas, la Sentencia recuerda que el Estado tiene competencia en esa materia (art. 149.1.10^a) «y, en general, respecto a obras públicas de interés general (art. 149.1.24^a), entre las que hay que incluir, sin duda, las destinadas a permitir el funcionamiento del régimen aduanero que afecta a todo el Estado». La competencia sobre obras públicas de interés general puede convertirse así en el comodín que permita amparar una facultad de localización de cualquier servicio estatal.

Por añadidura, junto a las competencias estatales de localización de infraestructuras y equipamientos, cabría incluso sostener la existencia de una competencia del Estado sobre la misma ordenación del territorio, al menos por las siguientes razones:

a) La primera razón, elemental, deriva de considerar que la competencia autonómica sólo puede alcanzar al propio territorio de la Comunidad Autónoma, no al territorio nacional en su conjunto.¹³

b) En segundo lugar, la búsqueda de un título competencial expreso para una ordenación del territorio del Estado puede satisfacerse a partir de la conexión entre planificación económica y ordenación territorial. Si se admite la validez conceptual de dicha conexión, cabrá sostener que la potestad estatal de planificación económica conlleva potestades de ordenación territorial.¹⁴

c) En último extremo, no cabría negar al Estado el ejercicio de una competencia de ordenación del territorio como resultado de la acumulación de sus diversos títulos competenciales sobre sectores con incidencia territorial.¹⁵

4. La continuidad de las ideas sobre la gran ordenación territorial mediante la cooperación

13. Razón que destaca Tomás Ramón FERNANDEZ RODRIGUEZ, *El urbanismo en la jurisprudencia constitucional: notas críticas*, RDU núm. 112 (1989), p. 21.

14. Según PAREJO ALFONSO, *La ordenación territorial: un reto*, cit., pp. 222-223, la ordenación constitucional de la economía tiene un componente territorial, a partir de lo establecido en los arts. 40, 131 y 138 Const. La posibilidad de unas directrices estatales de la planificación territorial, vinculadas al plan económico, es admitida por diversos autores: SALA ARQUER, *Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio*, cit., pp. 47-49, GARCIA ALVAREZ, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, cit., p. 48, ALONSO GARCIA, *Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid*, cit., p. 233.

15. José María ALVAREZ PERLA y Luis Miguel SAIZ GONZALEZ, *La articulación institucional de la política territorial: algunas reflexiones generales y específicas sobre la experiencia de Cantabria*, ET núm. 21 (1986), pp. 113 ss. sostienen que la coordinación por el Estado de sus competencias sobre los sectores de incidencia territorial enunciados en el art. 149.1 Const. podría constituir la base de una política nacional de ordenación del territorio

La complejidad de las relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas a propósito de la ordenación del territorio no necesita ser destacada. A la vista está. La definición del ámbito competencial autonómico todavía se complicaría más si introduyéramos la variante local, partiendo de las competencias urbanísticas garantizadas a los Municipios en el art. 25.2.d) LBRL y en el TRLS.

En tal situación, no es difícil constatar la existencia de una generalizada opinión doctrinal que clama por el establecimiento de mecanismos de cooperación y colaboración entre todas las instancias de poder territorial.¹⁶ El mismo TC ha auspiciado esas fórmulas de entendimiento voluntario en la materia en las Sentencias 77/1984, de 3 julio y 56/1986, de 13 mayo.

El problema no reside en la aceptación del uso del principio de cooperación en materia de ordenación del territorio, sino en el establecimiento de las técnicas adecuadas para llevarlo a la práctica.

Cabe pensar que la fórmula de cooperación más adecuada a la complejidad de aspectos incluidos en la ordenación del territorio requeriría una mezcla de elementos orgánicos y funcionales. Habría de constituirse un gran órgano colegiado, como sede de debate y determinación de las líneas comunes de ordenación territorial, al estilo de la Conferencia de Ordenación del Territorio creada en Austria en 1971, con participación del Estado, todas las Comunidades Autónomas y una representación de las Corporaciones Locales. Un órgano que permitiera la formación en común de los planes y programas territoriales.

Es difícil, sin embargo, que una solución de esas características llegue a

16. Véanse en tal sentido, entre otros autores, Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. I, Madrid, Civitas, 1982, pp. 535-536, proponiendo el empleo de técnicas de cooperación orgánica; ALONSO GARCIA, *Las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid*, cit., pp. 245-251, donde estudia diversos sistemas de coordinación de la planificación autonómica y estatal; PAREJO ALFONSO, *La ordenación territorial: un reto*, cit., pp. 238-240 y del mismo autor, *La organización administrativa de la ordenación del territorio*, RDU núm. 105 (1987), pp. 38-49, caracterizando la planificación territorial como mecanismo de acuerdo y cooperación; I. PEMAN GAVIN, *Límites contenidos en el art. 149.1 de la Constitución*, cit., que instrumenta la deseable colaboración mediante un informe vinculante de la Administración del Estado en lo relacionado con sus competencias, de cara a la aprobación de los instrumentos de planeamiento territorial por las Comunidades Autónomas; Emilio SUÑE LLINAS, *Comunidades Autónomas y urbanismo: situación actual y perspectivas*, RDU núm. 106 (1988), p. 107, quien propone la realización de un gran pacto en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, dentro del Consejo Económico y Social previsto por el art. 131 Const., pacto por el que las Comunidades Autónomas aceptarían la homogeneización de sus competencias a cambio de poder condicionar la política económica y ambiental del Estado; GOMEZ-FERRER, *Límites de las competencias de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 17, insiste en la necesaria búsqueda de mecanismos de cooperación como vía de solución del difícil equilibrio entre unas competencias autonómicas que no pueden disminuir las competencias estatales y unas competencias del Estado que no pueden vaciar las competencias de las Comunidades Autónomas; Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO, *Los conflictos de competencias*, CT núm. 80-2 (1989), p. 11, considera la cooperación como condición de validez del ejercicio de las propias competencias.

ser operativa. Son de prever, en efecto, resistencias por parte del componente político de las diversas instancias territoriales afectadas, cuyos poderes resultarían sensiblemente afectados, habida cuenta de la envergadura de las decisiones adoptadas por ese gran órgano colegiado, relativas, recuérdese, a todo tipo de usos y actividades de que es susceptible el territorio.

Las mayores resistencias cabe suponer procederían del propio Estado. Si a éste, según lo anteriormente argumentado, le corresponde la competencia para la ordenación del territorio nacional, comprendiendo la decisión sobre las grandes infraestructuras que superan el ámbito territorial de las diferentes Comunidades Autónomas y aun aquellas infraestructuras y servicios correspondientes a sus competencias materiales del art. 149.1 de la Constitución; si, además, se concluye que el ejercicio de esa competencia debiera producirse por los cauces procedimentales que establece el art. 131 de la Constitución, como plasmación geográfica de la planificación económica, difícil será llevar al propio Estado a mayores complicaciones procedimentales. Por el contrario, si al Estado no corresponden esas competencias, difícil será que las Comunidades Autónomas admitan una restricción de sus propios poderes.

Un intento de establecer una solución del tipo indicado se produjo en el art. 9 del proyecto de LOAPA. El párr. 1 del precepto trató de afirmar la competencia estatal para aprobar directrices de ordenación del territorio vinculadas a la planificación económica:

«El ejercicio de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, que afecten a la utilización del territorio y al aprovechamiento de los recursos naturales que sean de interés general, se ajustará, en todo caso, a las directrices generales que establezcan los planes aprobados conforme al artículo 131 de la Constitución».

La STC 76/1983, de 5 agosto anuló el precepto (FJ 14), por entender que su contenido indeterminado (no se precisan las competencias afectadas ni las limitaciones que condicionarán el ejercicio de las mismas) suponía «una reformulación del ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía». No discutió, por tanto, el TC que la competencia de planificación económica del Estado incluyera la aprobación de directrices de ordenación del territorio ni que la aprobación de éstas debiera seguir el procedimiento del art. 131 de la Constitución; el precepto fue declarado inconstitucional porque su único objetivo era el de delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Mayor interés tenía, de cara a la cuestión que nos ocupa, el párr. 2 del art. 9 del proyecto de LOAPA, también declarado inconstitucional por la STC 76/1983. Decía el precepto:

«En los supuestos no contemplados en el número anterior, los planes, programas o acuerdos del Estado y de las Comunidades Autónomas que, siendo competencia de una de estas esferas, afecten a servicios o competencias de la otra, se establecerán, exclusivamente en cuanto a este extremo, de común acuerdo entre ambas. Si no se obtuviera el acuerdo, se someterán las diferencias al Consejo a que se refiere el artículo 131.2 de la Constitución».

La norma trataba, así, de ofrecer una solución operativa para los problemas de concurrencia competencial que afectan, entre otras materias, a la ordenación del territorio: principio de acuerdo entre las instancias implicadas, pero, a falta de consenso, solución arbitral de los conflictos por el Consejo Económico y Social.

El precepto no fue bien recibido por diversos autores, que lo consideraron excesivamente genérico, lesivo de las competencias autonómicas o inadecuado a las funciones que la Constitución encomienda al Consejo Económico y Social.¹⁷ Argumentos empleados en buena medida por el TC para determinar la conocida inconstitucionalidad:

«en el caso del art. 9.2, el carácter necesario y vinculante del acuerdo entre el Estado y la Comunidad, y la atribución de un papel arbitral al Consejo a que se refiere el art. 131.2 de la Constitución, colocan al precepto en un plano distinto al de la colaboración y la cooperación. Como consecuencia de dicho precepto, el ejercicio de las competencias reservadas a diversos órganos del Estado o de la Comunidad Autónoma se ve con-

17 Véanse José Luis FUERTES SUAREZ, *El proyecto de LOAPA*, Madrid, IEE, 1982, pp. 25-26, quien consideraba el art. 9.2 del proyecto de LOAPA excesivamente amplio, «afectando virtualmente a un gran número de planes y programas, e incluso a la concurrencia de instrumentos de planeamiento acusadamente heterogéneos», por lo que concluía que «quizá el precepto sea un tanto insuficiente, siendo necesaria una regulación más detallada que contemple los posibles supuestos de conflicto, estableciendo los criterios de solución de los mismos sobre la firme base de los títulos competenciales del art. 149.1 de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía»; Jesús LEGUINA VILLA, *Dictamen sobre el proyecto de LOAPA*, en su libro, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 162-165, además de destacar el supuesto desbordamiento conceptual de la planificación económica en el art. 9.1 del proyecto de LOAPA, criticaba la posible transformación de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en competencias compartidas; por la exigencia, en el art. 9.2, del previo acuerdo con el Estado y la forzosa sujeción posterior, caso de conflicto insoluble, a un órgano arbitral, a parte del amplísimo objeto del precepto, no encajando, además, las competencias decisorias del Consejo Económico-Social con las que le reserva la Constitución; Manuel MARTINEZ SOSPEDRA, *El Título Primero de la LOAPA: problemas constitucionales*, en AA.VV., *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, cit., t. III, pp. 1.929-1.934, estimaba que el art. 9 en cuestión sustituía la autodecisión autonómica en materias de su competencia por una heterodecisión inconstitucional, manifestándose, por otra parte, partidario de que la función arbitral se hubiera atribuido al Senado, tal como figuraba en el art. 10 del proyecto de LOAPA aprobado por el Gobierno, extremo este último que, sin embargo, había motivado la crítica de Gumersindo TRUJILLO, *LOAPA y Constitución*, Vitoria, Gobierno Vasco, 1982, p. 96, quien estimaba que al no reunir el Senado las necesarias condiciones de representación autonómica, sería preferible encomendar la resolución de los conflictos al Consejo del art. 131 CE, solución que prevalecería, aunque no sin críticas, como hemos visto, en el proyecto de LOAPA aprobado por las Cortes.

dicionado a la decisión de otro órgano, al que se atribuyen las facultades decisorias que a aquéllas pudieran corresponderles, invadiendo así su esfera de competencia. Por otra parte, con independencia de que sea discutible que al Consejo pueda atribuírsele una función no acorde con el fin que ha determinado su previsión constitucional, el hecho es que con la función de arbitraje a él encomendada se interpone un mecanismo para la resolución de conflictos competenciales no previsto constitucionalmente».

En este contexto, puede llegarse a la conclusión de que la traducción técnica del principio de colaboración, con respecto a una materia de tan amplio alcance como la ordenación del territorio, consiste en una simple llamada genérica al acuerdo, al convenio, al pacto entre las partes implicadas. Tal es el sentido que inicialmente cabe dar a la Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio prevista en los Acuerdos Autonómicos de febrero 1992 entre PSOE y PP.

Pero si la deseable confluencia de voluntades no se produce, en los casos concretos habrá que operar con las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias, para deslindar las respectivas esferas de decisión, otorgando, en último extremo, caso de concurrencia perfecta, prevalencia a la decisión estatal.

5. La configuración de un espacio alternativo para la ordenación territorial por las Comunidades Autónomas

La situación descrita es propicia para las perplejidades y la desazón. En definitiva, como ha destacado T.R. FERNANDEZ, «quienes tienen la competencia exclusiva para ordenar el territorio (las Comunidades Autónomas) carecen de disponibilidad competencial alguna sobre las grandes infraestructuras llamadas a vertebrar éste y no pueden por ello realizar ordenación efectiva alguna, ya que ordenar el territorio significa, en primer término, situar en el espacio esas grandes infraestructuras, en tanto que quien ostenta la competencia exclusiva sobre éstas (el Estado) carece de títulos para intervenir de un modo u otro en el procedimiento formal de ordenación».¹⁸

¿Estamos en un callejón sin salida? ¿O cabe tomar una dirección alternativa? Algunas ideas podrían contribuir a la búsqueda de un espacio definido para la función pública de ordenación territorial desarrollada por las Comunidades Autónomas.

a) Los intentos de integrar perspectivas diferentes a gran escala, en la experiencia autonómica, pueden proporcionar una información muy apreciable sobre los territorios de las Comunidades Autónomas.

18. FERNANDEZ RODRIGUEZ, *El urbanismo en la jurisprudencia constitucional*, cit., p. 20.

¿Por qué no insistir en ese aspecto? En la generación constante, en la actualización permanente de datos y valoraciones sobre el territorio, en el perfeccionamiento de los sistemas de manejo de esa información, en los mecanismos que faciliten su accesibilidad por otras Administraciones Públicas y por el público en general.

b) La dificultad se produce en el momento de transformar la información en decisiones unitarias sobre todo tipo de usos y actividades que se producen en el territorio. O las decisiones son de contenido demasiado genérico y, por tanto, de escasa utilidad, o se produce la eliminación de otras funciones públicas, llegándose a una suerte de totalitarismo de la función ordenadora del territorio. Como ninguna de las dos alternativas parece válida, en la práctica tiende a producirse una superposición de planos entre la función horizontal y las funciones sectoriales, con soluciones normalmente favorables para éstas últimas.

¿Por qué no tratar de corregir esa situación, incluyendo en todos los sectores el objetivo de lucha contra los desequilibrios territoriales conforme a pautas de calidad de vida? En lugar de la ordenación del territorio omnicompreensiva, la ordenación del territorio sectorial. La incardinación de los objetivos de la ordenación territorial en cada uno de los sectores de actuación de las Comunidades Autónomas, incorporando a los mismos modificaciones organizativas y procedimentales, como puede ser la evaluación del impacto territorial, más fáciles de ensayar a pequeña escala.¹⁹

c) Las posibilidades planificadoras que genera el importante caudal informativo sobre el territorio debieran aprovecharse, ante todo, para encauzar el urbanismo de competencia municipal. Piénsese simplemente en la falta de criterios de fondo formalizados para ejercer adecuadamente la potestad de aprobación definitiva de planes urbanísticos por las Administraciones Autonómicas.

En definitiva, la búsqueda de un ámbito propio para la ordenación del territorio por las Comunidades Autónomas podría partir de los tres contenidos indicados: proporcionar información sobre el territorio, analizar el impacto territorial de las actuaciones sectoriales y dirigir el urbanismo municipal.

Los planteamientos globales de la ordenación del territorio debieran reconducirse al ámbito político. La información producida puede servir a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas para establecer su propia política de ordenación del territorio, sus líneas de actuación en la materia, sin encontrar ya ningún condicionamiento derivado del alcance de las

19. Un desarrollo de estas ideas puede encontrarse en mi estudio *Fundamentos de una ordenación del territorio sectorial*, «Autonomías» núm. 14 (1992), pp. 41 ss.

competencias de la Comunidad Autónoma.²⁰ Sobre esas grandes opciones de política territorial cabe la vía de la negociación y el acuerdo con el Estado, en el marco de la correspondiente Conferencia Sectorial.

20. Una formulación política de la ordenación del territorio se encuentra en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Andalucía de 27 marzo 1990 (BOJA de 18 mayo 1990), que aprueba las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía. La información generada ha servido aquí para que el Ejecutivo tome unas opciones políticas, según se justifica en el preámbulo: «tras un detenido y elaborado análisis que abarca la distribución espacial, funciones y dotaciones de los asentamientos de población, las infraestructuras existentes, la organización de los medios de comunicación y transporte, la distribución y organización de las actividades productivas en el territorio y la utilización y regeneración de los recursos naturales, se ha considerado oportuno coordinar y sintetizar la experiencia acumulada, completando algunos aspectos hasta ahora no profundizados o simplemente no formalizados, en un documento coherente e integrador de ordenación territorial a escala regional». Las Bases para la Ordenación del Territorio de Andalucía se presentan pues, aclara el mismo preámbulo, «como un instrumento político en el que se definen los objetivos, las estrategias y las principales actuaciones necesarias para la consecución de un modelo territorial que propicie un desarrollo económico equilibrado y autosostenido a medio y largo plazo». Véase Francisco LOPEZ MENUDO, *Bases para la ordenación del territorio de Andalucía*, RAAP núm. 4 (1990), pp. 173 ss.